

COMBUSTÍVEL BRASIL

Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento
do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de
Petróleo e Biocombustíveis - CT-CB

Relatório de Atividades
Resolução CNPE nº 15/2017

Brasília, 7 de dezembro de 2017

Sumário

Introdução	3
1. Contextualização	3
2. Trabalhos realizados e resultados	3
2.1. Subcomitê Temático de Infraestrutura	4
2.2. Subcomitê Temático de Abastecimento	4
2.3. Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade	6
2.4. Subcomitê Temático de Tributação	6
3. Planejamento para 2018	6
ANEXO I – Relatório do Subcomitê Temático de Infraestrutura	10
ANEXO II – Relatório do Subcomitê Temático de Abastecimento	28
ANEXO III – Relatório do Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade	87
ANEXO IV – Relatório do Subcomitê Temático de Tributação	211

Introdução

O Conselho Nacional de Política Energética – CNPE publicou a Resolução nº 15, de 8 de junho de 2017, pela qual estabeleceu diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos.

A Resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis – CT-CB, com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas na Iniciativa “Combustível Brasil”, apresentar ao MME a proposição de ações e medidas necessárias ao aprimoramento do marco legal do setor e propor ações e medidas destinadas ao desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, em consonância com as diretrizes estabelecidas.

De acordo com o art. 4º da resolução supracitada, o CT-CB submeterá ao CNPE, a cada Reunião Ordinária do Conselho, relatório de atividades e planos de trabalho específicos semestrais para o alcance de seus objetivos previstos.

1. Contextualização

Diante do reposicionamento da Petrobras a respeito de sua estratégia de negócios, anunciado em 2016, com base na maximização de lucros e na não garantia de atendimento integral da demanda de combustíveis derivados de petróleo, o Governo Federal lançou, em fevereiro de 2017, a Iniciativa Combustível Brasil, com objetivo de propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis. Busca-se atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

Para tanto, o núcleo operacional da Iniciativa, formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017¹, documento discutido e validado em *workshop* e Consulta Pública, o qual lista 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.

2. Trabalhos realizados e resultados

O CT-CB se reuniu ordinariamente em três ocasiões (9 de agosto, 28 de setembro e 30 de novembro) e dividiu a avaliação das propostas constantes do relatório em quatro

¹ <http://www.mme.gov.br/documents/10584/24442563/2017+05+10+Combustivel+Brasil+vFinal.pdf>

subcomitês temáticos, conforme representado na figura a seguir, com suas respectivas coordenações.

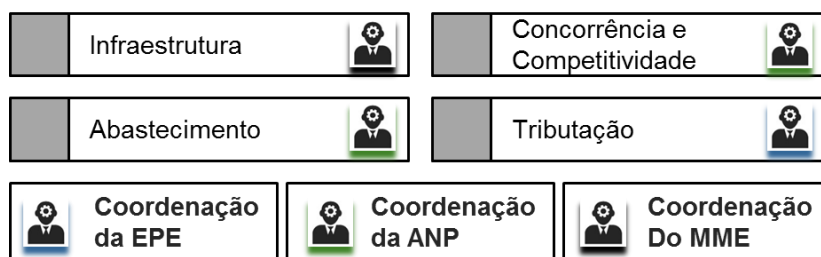


Figura 1 - Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB

Na sequência, apresenta-se os trabalhos realizados por cada subcomitê no segundo semestre de 2017 e seus principais resultados.

2.1. Subcomitê Temático de Infraestrutura

Articulação com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais. Como resultado, encaminhou-se à ANTAQ, em agosto, a Nota Técnica nº 529/2017/SAB-ANP sobre os portos considerados prioritários para os próximos processos licitatórios, à luz do abastecimento nacional de combustíveis.

Análise e proposição de mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas. Como resultado, estabeleceu-se tratativas entre ANTAQ e ANP para a elaboração de acordos com objetivo de atender à Lei dos Portos, nos assuntos de interesse do abastecimento de combustíveis, e para viabilizar a priorização da atracação de navios de combustíveis nos portos públicos.

Realização de workshop no dia 26 de outubro, em Brasília, com todos os agentes da cadeia para discutir as outras frentes de trabalho desse subcomitê previstas para 2018. Nesse evento, foram discutidos e sugeridos encaminhamentos a serem considerados quando das tratativas de cada proposta. Elas abordam temas ligados à licitação de áreas para terminais, celeridade de processos ambientais, aperfeiçoamento de mecanismos regulatórios, regras para renovação contratual e retorno de investimentos, regras de atracação, acesso a terceiros em infraestrutura, ampliação de linhas de financiamento e mapeamento de áreas para priorização de investimentos privados. Como resultado, definiu-se o cronograma de trabalho até dezembro de 2018.

2.2. Subcomitê Temático de Abastecimento

Aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios da ANP em função do reposicionamento da Petrobras, visando a garantia do Abastecimento, bem como a redução do custo regulatório para os agentes. Como resultado, registra-se:

- a) publicação da Resolução ANP nº 709/2017 que altera os requisitos mínimos para o exercício da atividade de distribuição e de revenda de GLP;
- b) Consulta e Audiência Públicas nº 18/2017 para obtenção de subsídios e informações adicionais sobre a minuta de Resolução que substituirá a Resolução ANP nº 67/2011, e disciplina a formação de estoques nacionais de etanol anidro pelos agentes da indústria de biocombustíveis;
- c) revisão de 14 portarias e 4 resoluções que normatizam autorização e anuência de importações e exportações, com o objetivo de simplificar e desburocratizar esse processo, de modo a produzir uma única norma;
- d) Consulta e Audiência Pública nº 23/2017 com o objetivo de se obter subsídios e informações adicionais sobre a nova Resolução a disciplinar os procedimentos de remessa de informações à ANP pelos agentes regulados, a fim de atualizar o Sistema de Informação de Movimentação de Produtos da ANP (SIMP);
- e) revisão da Resolução ANP nº 10/2016 que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de Transportador-Revendedor-Retalhista na Navegação Interior (TRRNI) e a sua regulamentação; e
- f) realização do Workshop “Desafios do Mercado de Combustíveis de Aviação” no dia 27 de novembro, com a participação de agentes atuantes no setor e da ANAC, com o objetivo de colher subsídios para a revisão das resoluções que estabelecem os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição (ANP nº 17/2006) e revenda (ANP nº 18/2006) de combustíveis de aviação.

Aprimoramento dos mecanismos de monitoramento da movimentação e comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo. Como resultado, registra-se a implementação do sistema LUPA: sistema de auditoria informatizada das declarações de movimentação. A melhoria das informações permite o cruzamento de dados de agentes regulados, a geração de dados para publicação, a avaliação da conformidade com as Resoluções da ANP, a análise dos fluxos de produtos, bem como a construção de indicadores específicos.

Realizado Workshop com tema “Investimentos em Infraestrutura para GLP” no dia 28 de agosto, no Rio de Janeiro, que contou com a participação de diversos atores da cadeia e importadores que apresentaram gargalos logísticos para a importação do GLP, bem como alternativas de investimentos para melhoria da infraestrutura de recebimento do GLP importado.

Realizado workshop com tema “O abastecimento de combustíveis no Brasil” no dia 13 de novembro, no Rio de Janeiro. O evento discutiu a projeção da demanda de combustíveis, os gargalos logísticos no Brasil, os desafios para o abastecimento de óleo diesel e gasolina na Região Norte, a importação de combustíveis nas Regiões Nordeste e Sudeste, bem como os desafios para o abastecimento nacional de GLP e asfalto.

2.3.Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade

Realização de diversas reuniões para discussão e estruturação de relatório, o qual tem por objetivo informar e subsidiar o CNPE na avaliação da implementação da proposta 26 (Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP).

Durante a condução dos trabalhos, ouviu-se o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública – Senacon/MJ, com vistas a colher subsídios relevantes do ponto de vista social e do consumidor, bem como agentes econômicos atuantes no mercado de GLP (Petrobras, Asmirg-BR e Sindigás).

Um questionário foi elaborado circulado entre os agentes e órgãos de governo, com objetivo de identificar o posicionamento a respeito da prática de preços diferenciados de GLP, seus pontos positivos e negativos para o setor e para os consumidores, bem como receber sugestões de melhoria e alternativas ao atual modelo.

Além disso, promoveu-se workshop em 31 de outubro com tema “Preços diferenciados e incidência de tributação no GLP”, Rio de Janeiro, ocasião em que foram apresentadas as ações realizadas pelo SCT. Como resultado, o subcomitê redigiu relatório referendado pelo CT-CB em 30 de novembro.

2.4.Subcomitê Temático de Tributação

No âmbito da proposta 32 (Avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de UPGN), articulou-se com os representantes fazendários das unidades federativas que não aderiram ao Protocolo ICMS nº 04/2014 (DF, ES, PB e RR) para colocar as dificuldades do Setor sobre o tema e ficar à disposição para esclarecimentos sobre o mesmo. Esse protocolo harmoniza a tributação do ICMS entre os estados de origem e destino que comercializam gás liquefeito de gás natural (GLGN).

O assunto foi discutido em workshop realizado em 31 de outubro com tema “Preços diferenciados e incidência de tributação no GLP”, no Rio de Janeiro, com a participação de todos os agentes da cadeia. Como resultado, há manifestação de interesse do Estado do Espírito Santo em aderir formalmente ao Protocolo ICMS nº 04/2014. O trabalho foi consolidado em um relatório referendado pelo CT-CB em 30 de novembro.

3. Planejamento para 2018

Essas propostas ficaram para desenvolvimento em 2018:

- Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País. (2)

- Analisar e propor políticas para fomento à formulação de combustíveis, produção local de óleos lubrificantes básicos e outros derivados. (3)
- Permitir a importação de gasolina e óleo diesel diretamente por distribuidores de combustíveis. (4)
- Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados. (5)
- Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário. (6)
- Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas. (7)
- Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para estabelecer nos processos licitatórios das áreas portuárias a possibilidade da instalação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados, com atenção especial para os portos das Regiões Norte e Nordeste. (8)
- Articular com os órgãos responsáveis pelo setor portuário o aperfeiçoamento da regulação, com vistas a possibilitar o acesso célere e efetivo aos portos públicos para todos os produtores, importadores e distribuidores autorizados pela ANP, bem como grandes consumidores. (9)
- Realizar estudos acerca das estruturas de mercado e da atuação integrada nos diversos elos da cadeia de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, tendo em vista a necessidade de garantir a atratividade para novos investimentos. (10)
- Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de modo a conferir maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário, observada a arbitragem de conflitos prevista pela Resolução Antaq nº 3.707/2014 e pela Portaria ANP nº 251/2000, bem como aprimorar a divulgação das informações de capacidade e utilização dos terminais. (11)
- Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados. (12)
- Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais. (13)
- Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento. (14)

- Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor. (15)
- Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios que, em função do reposicionamento da Petrobras, garantam o abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo. (16)
- Reavaliar a legislação que trata do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (Sinec) para adequá-la às condições atuais de abastecimento do mercado brasileiro de combustíveis. (17)
- Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais. (18)
- Avaliar a possibilidade de diversificação dos tipos de combustíveis a serem disponibilizados por região, tendo em vista suas especificidades. (20)
- Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de incentivos e de definição de condicionantes para atuação dos agentes de mercado, quando necessário, tendo como objetivo a promoção da concorrência, a mitigação das falhas e a prevenção do abuso de poder de mercado. (21)
- Reforçar a atuação conjunta e cooperativa das autoridades regulatórias e de defesa da concorrência no que tange ao abastecimento nacional de combustíveis, de modo a prevenir e coibir práticas anticompetitivas. (22)
- Aperfeiçoar a atuação regulatória de modo a evitar cláusulas contratuais potencialmente danosas à concorrência e/ou que afetem a garantia do suprimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo. (23)
- Realizar estudos de modo a avaliar o nível de concentração em mercados relevantes com o intuito de subsidiar as decisões das autoridades competentes nas análises da atuação dos agentes e dos atos de concentração, incluindo possíveis desinvestimentos da Petrobras. (24)
- Avaliar ações para garantir o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo no Brasil. (25)
- Realizar estudos para reavaliação das restrições de outros usos de GLP para verificação de impactos sobre o abastecimento nacional, devendo considerar a precificação do produto e a disponibilidade de infraestrutura existente. (27)
- Desenvolver estudo quanto aos impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, bem como na logística de abastecimento interestadual, sobretudo no que tange ao ICMS. (28)
- Avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com base em experiências internacionais, como forma de estimular a ampliação e diversificação dos agentes e aumentar a

competição no mercado doméstico de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo. (29)

- Avaliar a simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo para garantir a isonomia no tratamento dos agentes. (30)

- Avaliar alternativas de estímulo à atividade de rerrefino, analisando a criação de tributos ou outros mecanismos, tendo em vista as externalidades positivas inerentes ao processo. (31)

A agenda de trabalho do CT-CB para 2018 é apresentada no quadro a seguir.

2018	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Reuniões ordinárias CT-CB		x			x			x			x	
Reuniões dos subcomitês com os agentes para discussão das propostas do Combustível Brasil sob suas respectivas responsabilidades	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Relatório sobre resultados e produtos					x						x	
Apresentação do Relatório de Atividades ao CNPE						x						x

Quadro 1 - Agenda de trabalho do CT-CB para 2018

ANEXO I – Relatório do Subcomitê Temático de Infraestrutura

COMBUSTÍVEL BRASIL

**COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO
DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DE MAIS DERIVADOS DE
PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS
SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA**

Novembro de 2017

CT-CB - SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA

Coordenação do Subcomitê de Infraestrutura:

Luiz Carlos Lisboa Theodoro - MME

Equipe Técnica:

Maria Inês Souza - ANP

Edie Andreeto Junior - MME

Rafael Moro da Mata - EPE

José Carlos Tigre - ANP

Alessandra Moura – ANP

Helio Bisaggio – ANP

Jader Pires Vieira de Souza – ANP

Carlos E.R. de Mendonça Lima -EPE

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. Atividades do Subcomitê de Infraestrutura	16
2. Planejamento dos trabalhos do Subcomitê de Infraestrutura	17
3. Trabalhos realizados em 2017	17
4. DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS EM 2017.....	19
4.1. Resultado referente à Proposta P7 (<i>Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.</i>)	20
4.2. Resultado referente à Proposta P13 (<i>Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais.</i>)	20
4.3. Resultados referentes ao Workshop SCT Infraestrutura	21
5. TRABALHOS PREVISTOS PARA 2018	25
6. RESULTADOS PREVISTOS PARA 2018	26
7. COMENTÁRIOS FINAIS	27

INTRODUÇÃO

Lançada em fevereiro de 2017, a Iniciativa Combustível Brasil tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras. Busca-se, assim, atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

A Iniciativa surge a partir da necessidade do desenvolvimento de um mercado mais plural e competitivo. Nesse sentido, em sua primeira fase, o Combustível Brasil consolidou uma série de demandas de diversas instituições que atuam no setor de abastecimento de combustíveis em 32 propostas, a fim de mapear o caminho e os desafios para o desenvolvimento do mercado.

Por meio de seu núcleo operacional, formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Iniciativa Combustível Brasil desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017, objeto de workshop e Consulta Pública, contendo as 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.

Como resultado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações realizadas pela Iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15/2017, contendo diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos, quais sejam:

- I - incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo;
- II - ampliação da produção de derivados de petróleo no País;
- III - expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com estímulo a modos de transporte mais eficientes;
- IV - promoção de maior transparência em relação às capacidades e aos critérios de remuneração pelos serviços e uso da infraestrutura por terceiros;
- V - desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VI - promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;

VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;

VIII - aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e

IX - transição para a nova configuração do mercado, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis em todo o território nacional.

A resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas na Iniciativa. O CT-CB é composto por: Ministério de Minas e Energia (MME), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos (SPPI) da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Neste contexto, o CT-CB definiu a sistemática de avaliação das 32 propostas em quatro subcomitês temáticos: Infraestrutura, Abastecimento, Concorrência e Competitividade, e Tributação.

A reunião inaugural do CT-CB, realizada em 09 de agosto de 2017, definiu a sequência de propostas a serem tratadas em cada subcomitê. A partir dela, os membros do CT-CB, os agentes econômicos e demais instituições foram solicitados a indicar em quais propostas a serem analisadas no âmbito dos subcomitês teriam interesse em participar.

Este documento é resultado da primeira análise desenvolvida no âmbito do CT-CB, pelo Subcomitê de Infraestrutura. O tema desenvolvido refere-se às propostas da Iniciativa Combustível Brasil que estão no âmbito do SCT de Infraestrutura, quais sejam, as propostas P2, P5, P6, P7, P8, P9, P11, P12, P13, P14 e P15 citadas no Relatório do Combustível Brasil.

1. Atividades do Subcomitê de Infraestrutura

O SCT Infraestrutura, coordenado pelo MME, é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a sequência de ação aprovada pelo CT-CB:

- P2 - Analisar e propor mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.
- P5 - Mapear as áreas de infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo prioritárias para realização de investimentos privados.
- P6 - Analisar e propor mecanismos para dar maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura, em especial junto aos órgãos de controle ambiental e alfandegário.
- P7 - Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.
- P8 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para estabelecer nos processos licitatórios das áreas portuárias a possibilidade da instalação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados, com atenção especial para os portos das Regiões Norte e Nordeste.
- P9 - Articular com os órgãos responsáveis pelo setor portuário o aperfeiçoamento da regulação, com vistas a possibilitar o acesso célere e efetivo aos portos públicos para todos os produtores, importadores e distribuidores autorizados pela ANP, bem como grandes consumidores.
- P11 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de modo a conferir maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário, observada a arbitragem de conflitos prevista pela Resolução Antaq nº 3.707/2014 e pela Portaria ANP nº 251/2000, bem como aprimorar a divulgação das informações de capacidade e utilização dos terminais.
- P12 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios e/ou contratuais para garantir os níveis de serviço adequados nos terminais aquaviários, para todos os interessados.
- P13 - Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais
- P14 - Aprimorar os termos e condições gerais que devam constar nos contratos entre o poder concedente do setor portuário nacional e as entidades privadas, que contemplem as regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento.
- P15 - Analisar a possibilidade de ampliar linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

2. Planejamento dos trabalhos do Subcomitê de Infraestrutura

No âmbito dos trabalhos elaborados pelo SCT Infraestrutura, optou-se por um planejamento que focasse, em 2017, as propostas P7 e P13, com o intuito de, ainda neste ano, apresentar ao CNPE resultados para ambas.

- Além de trabalhar nas propostas P7 e P13, o SCT de Infraestrutura elaborou um workshop com todos os agentes da cadeia para discutir as outras 9 propostas do Combustível Brasil sob sua responsabilidade, colher sugestões para cada uma delas e planejar os trabalhos para o próximo ano.

3. Trabalhos realizados em 2017

3.1. Ações referentes à P7 - *Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.*

Após a realização de uma reunião com as autoridades portuárias de Santos, Paranaguá, Itaqui e Suape, foram realizadas algumas deliberações, com destaque para os desdobramentos a seguir.

A Antaq, ANP e Autoridades portuárias se comprometeram em definir os parâmetros, detalhamento e elaboração das propostas de ação conjunta.

Ficou estabelecido que haverá uma avaliação dos mapas dos portos, nos quais sejam identificadas as poligonais do porto e dos PDZ para composição de análises com dados da ANP (tancagens, etc.). Em seguida, a Antaq encaminhará propostas de ações conjuntas para que as autoridades portuárias de Santos, Paranaguá, Suape e Itaqui avaliem e façam suas contribuições, ajustes e propostas de melhorias.

Antaq, ANP e Autoridades Portuárias avaliarão a pertinência de expedir ato normativo conjunto ou um documento conjunto propondo ao MT a sua edição, que condicione a operação dos portos à garantia mínima de abastecimento de combustíveis líquidos.

3.2. Ações referentes à P13 - *Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais.*

Os desdobramentos de tais reuniões consistem em decisões conjuntas que envolvem a ANP, a Antaq, o MTPA, o MME, a SEPPI e a ABPH. Foi deliberado que haveria um esforço para uma participação mais efetiva da ANP na elaboração dos editais. A EPL é responsável pelos estudos que embasam os editais e intensificará as convocações de ANP e EPE para participar de sua elaboração.

A ANP, por seu turno, estabeleceu que encaminharia seus estudos referentes à priorização de contratações em terminais combustíveis à Antaq. Também foi estabelecido um cronograma de reuniões com pautas específicas referentes aos dois assuntos principais: licitações e livre acesso.

Também constatou-se ser importante que a participação da ANP se torne mais efetiva junto ao PPI, bem como uma maior articulação com a SEPPI para construção de uma agenda comum.

Quanto às regras de atracação, tema recorrente nas reuniões com importadores e operadores de terminais líquidos, a Antaq propôs a realização de uma reunião com a ANP para discutir as regras de atracação com as autoridades portuárias. A Antaq esclareceu também que as hidrovias devem ser um assunto a ser tratado e priorizado.

O MME, ANP, MTPA e Antaq se comprometeram a buscar uma forma de acompanhar, interagir e participar da elaboração dos Planos Diretores dos municípios e suas interferências no PDZ onde haja terminais de combustíveis. Ainda firmaram o compromisso de definir um o conjunto de ações de longo prazo em uma agenda comum.

3.3. O workshop “Investimentos em infraestrutura para GLP”

Em 28/8/2017, foi realizado no Escritório Central da ANP, no Rio de Janeiro, o workshop “Investimentos em infraestrutura para GLP”, como parte da agenda da iniciativa Combustível Brasil. O evento contou com a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), outros órgãos públicos e agentes econômicos do setor.

O objetivo do workshop foi debater a infraestrutura para movimentação e distribuição de GLP. O evento foi pautado na promoção de um mercado de combustíveis em que haja oferta compatível com o crescimento da demanda e que venha atender ao consumidor brasileiro em preço e qualidade.

As discussões também levaram em conta o importante momento de reconfiguração da Petrobras, o player dominante e as principais consequências dessa reconfiguração ou reposicionamento afetam profundamente o mercado de GLP.

Ainda foi apresentado o investimento que vem sendo realizado pela Empresa TEGMA no TEGÁS, em Suape, com o qual se pretende ampliar a movimentação de GLP das atuais 90 toneladas por hora, no navio cisterna, para 400 toneladas por hora.

Como resultados mais relevantes desse workshop, cabe destacar a necessidade de investimentos no setor, as diferenças de entendimento entre o setor privado e a Petrobras no que se refere à responsabilidade de novos investimentos e a importância de dar continuidade à discussão do assunto com todos os órgãos e agentes envolvidos.

3.4. O workshop do Subcomitê Temático de Infraestrutura

No dia 26 de outubro de 2017, foi realizado o *workshop* Subcomitê Temático de Infraestrutura, com o objetivo de expor os desenvolvimentos dos trabalhos do subcomitê e receber contribuições e encaminhamentos a serem considerados pelo SCT quando das tratativas a serem dedicadas a cada uma das 9 frentes de trabalho previstas

para 2018. Elas abordam temas ligados à licitação de áreas para terminais, celeridade de processos ambientais, aperfeiçoamento de mecanismos regulatórios, regras para renovação contratual e retorno de investimentos, regras de atracação, acesso a terceiros em infraestrutura, ampliação de linhas de financiamento e mapeamento de áreas para priorização de investimentos privados. O SCT de Infraestrutura planeja apresentar os resultados dessas 9 frentes até dezembro de 2018.

A programação do evento consistiu em 4 blocos, conforme abaixo:

BLOCO I: LICITAÇÕES

Tema I-a: LICITAÇÃO DE ÁREAS PARA TERMINAIS QUE MOVIMENTEM PRODUTOS PARA DIVERSOS AGENTES REGULADOS (Proposta 8)

09h40 Introdução

09h45 Apresentações

- Disney Neto (SNP/MTPA)
- Sérgio Massillon (BRASILCOM)

10h05 Discussão e encaminhamentos

Tema I-b: CELERIDADE DOS PROCESSOS NOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS (Proposta 6)

10h30 Introdução

10h35 Apresentações

- Gabriel Magnino (IBAMA)
- Leandro de Barros (SINDICOM)

10h55 Discussão e encaminhamentos

BLOCO III: ACESSO A PORTOS E INFRAESTRUTURA

Tema III-a: REGRAS DE ATRACAÇÃO PARA MOVIMENTAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS (Proposta 9)

14h30 Introdução

14h35 Apresentações:

- Carlos Magno (SNP/MTPA)
- José Magalhães (EMAP)

14h55 Discussão e encaminhamentos

Tema III-b: ACESSO DE TERCEIROS À INFRAESTRUTURA (Proposta 11)

15h20 Introdução

15h25 Apresentações

- Alessandra Moura (SCM/ANP)
- Sérgio Bandeira (SINDIGÁS)
- Eduardo Ávila (PETROBRAS)

15h55 Discussão e encaminhamentos

BLOCO II: CONTRATOS

Tema II-a: APERFEIÇOAR MECANISMOS REGULATÓRIOS E/OU CONTRATUAIS PARA GARANTIR SERVIÇOS ADEQUADOS NOS TERMINAIS (Proposta 12)

11h20 Introdução

11h25 Apresentações

- Sérgio Oliveira (ANTAQ)
- Leandro de Barros (SINDICOM)

11h45 Discussão e encaminhamentos

Tema II-b: REGRAS PARA RENOVAÇÃO CONTRATUAL E RETORNO/RESSARCIMENTO DE INVESTIMENTOS (Proposta 14)

12h10 Introdução

12h15 Apresentações

- Samuel Cavalcanti (ANTAQ)
- Giovanni Cavalcanti (TRANSPETRO)

12h35 Discussão e encaminhamentos

BLOCO IV: INVESTIMENTOS

Tema IV-a: AMPLIAÇÃO DE LINHAS DE FINANCIAMENTO EM REFINO E INFRAESTRUTURA (Propostas 2 e 15)

16h20 Introdução

16h25 Apresentações

- Leandro Villar (BNDES)

16h35 Discussão e encaminhamentos

Tema IV-b: MAPEAMENTO DE ÁREAS DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS PARA PRIORIZAR INVESTIMENTOS PRIVADOS (Proposta 5)

17h00 Introdução

17h05 Apresentações

- Marcelo Cavalcanti (SPT/EPE)
- Marcus D'Elia (LEGGIO)

17h25 Discussão e encaminhamentos

17h50 Comentários finais

18h00 Encerramento

4. DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS EM 2017

A seguir, são descritos os resultados referentes às propostas P7 e P13, bem como ao *workshop* do SCT de Infraestrutura.

- 4.1. Resultado referente à Proposta P7 (*Analisar e propor mecanismos para que os procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados sejam convergentes com os interesses do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, de modo que a participação da ANP ocorra em várias das etapas preparatórias até a publicação do edital, em especial na fase de planejamento das áreas a serem arrendadas.*)

Foram estabelecidas tratativas entre ANTAQ e ANP para a elaboração de acordos entre as duas Agências para atendimento à Lei dos Portos, nos assuntos de interesse do abastecimento de combustíveis, e para viabilizar a priorização da atracação de navios de combustíveis nos portos públicos.

Em reunião realizada em 21/09/2017, da qual participaram representantes da ANP, da Antaq, do MTPA, da SPPI e da Casa Civil, o Diretor da Antaq, Sr. Mário Povia e a Superintendente de Abastecimento da ANP, Sr^a Maria Inês, concordaram na constituição de um grupo de trabalho visando uma atuação conjunta, com destaque para a necessidade troca de subsídios entre ambas as Agências e alguns embasamentos que justificam a pertinência do estabelecimento de um acordo nesses moldes.

Foi constituído um grupo de trabalho composto por servidores da ANP e da Antaq com a tarefa de estabelecer uma proposta de documento conjunto com o intuito de: (i) discutir assuntos de interesse comum entre ambas as Agências relacionados ao atendimento do que estabelece a Lei dos Portos; e (ii) apresentar proposta de resolução conjunta que discipline todas as etapas cabíveis de participação da ANP em ações junto à Antaq para a condução de assuntos de interesse comum entre ambas as Agências, relacionados ao atendimento do que estabelece a Lei dos Portos.

Na busca pela perfeita interação entre as entidades envolvidas nos diversos processos que compõem cada etapa da operacionalização de terminais, a Figura 2 abaixo resume a forma ideal buscada no escopo da proposta 7.

- 4.2. Resultado referente à Proposta P13 (*Articular com os órgãos responsáveis pela concessão do setor portuário nacional para concluir as licitações iniciadas e realizar novas licitações de áreas de armazenamento de combustíveis nos portos a fim de estimular novos investimentos em terminais.*)

O SCT de Infraestrutura encaminhou à ANTAQ, em agosto de 2017, a NT ANP n° 529/17/SAB-ANP, sobre os portos considerados prioritários para processos licitatórios. Em uma análise que engloba a contextualização da logística nos portos Brasileiros, a evolução do mercado de combustíveis, o detalhamento das características gerais dos portos (capacidades de armazenagem, volume de movimentação, escoamentos dos produtos e desafios logísticos), foram elencadas as considerações sobre o processo de licitação em cada porto, na ótica do abastecimento. Ficou acertado que a priorização apontada pela ANP deverá ser observada quando da elaboração dos próximos processos licitatórios.

4.3. Resultados referentes ao Workshop SCT Infraestrutura

Como resultado do workshop, são relacionadas a seguir as sugestões de encaminhamentos para os trabalhos previstos para 2018. As sugestões estão relacionadas de acordo com os 4 blocos que compuseram a grade do *Workshop*.

Todas as sugestões serão analisadas pelo SCT quando das tratativas a serem dedicadas a cada uma das 9 frentes.

Elas abordam temas ligados à licitação de áreas para terminais, celeridade de processos ambientais, aperfeiçoamento de mecanismos regulatórios, regras para renovação contratual e retorno de investimentos, regras de atracação, acesso a terceiros em infraestrutura, ampliação de linhas de financiamento e mapeamento de áreas para priorização de investimentos privados.

BLOCO I – LICITAÇÕES

- Tema Ia: LICITAÇÃO DE ÁREAS PARA TERMINAIS QUE MOVIMENTEM PRODUTOS PARA DIVERSOS AGENTES REGULADOS

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Estabelecimento de condições especiais de financiamentos, com linhas de crédito de fácil acesso e juros competitivos internacionalmente.
- Estabelecimento da aplicação do Finame (Financiamento de Máquinas e Equipamentos) para equipamentos e tanques de terminais.
- Dar prosseguimento às licitações de Miramar e Vila do Conde, haja vista a viabilidade de operação concomitante de ambas as áreas.
- Os contratos estabelecidos após o Decreto 9.048/2017 podem ter prorrogações sucessivas e há grande flexibilidade para a sua realização.

- Tema Ib: CELERIDADE DOS PROCESSOS NOS ÓRGÃOS AMBIENTAL

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Padronização de normas e regulamentações entre os órgãos ambientais das diversas Unidades Federativas e dos diversos níveis.
- Aumento do corpo técnico para torná-lo suficiente em relação ao volume de processos que deve ser analisado;
- Maior celeridade às análises processuais, reduzindo o tempo para obtenção de licenças prévias, de instalação e de operação.
- Estabelecimento de prazo máximo para resposta.
- Maior clareza e objetividade aos critérios adotados.
- Priorização dos processos que devem ser analisados para resposta ao Ministério Público.

- Padronização da listagem e da apresentação de documentos, divergindo quanto às exigências, mesmo quando se trata de processos de uma mesma atividade/órgão.
- Padronização da dinâmica do licenciamento de uma mesma atividade em estados distintos.
- Estabelecimento da previsão de tempo de análise dos processos pelos órgãos.
- Estabelecer claramente todas as exigências, com o intuito de conferir assertividade nas solicitações.
- Estabelecimento de instrução técnica sobre a listagem de documentos e estudos requeridos, de acordo com o potencial poluidor.
- Evitar discrepâncias quanto aos prazos de análise e valores de taxas cobradas para renovação das LO.
- Capacitação das agências mais remotas.
- Evitar tramitação de análise de estudos ambientais entre órgãos, para reduzir tempo do processo.
- Aceleração, pelos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental, dos processos de comunicação de exigências ao requerente, visando maior celeridade no licenciamento.
- Elaboração de Planos Diretores, visando a redução do tempo de elaboração de estudos e análises ambientais.
- Padronização de termos de referência e matrizes de impacto para as áreas de movimentação de combustíveis, visando dar celeridade aos processos de licenciamento.
- Criação de Grupo de Trabalho para identificar oportunidades de melhoria no processo de licenciamento ambiental.
- Verificação da conveniência de uma Sala de Situação para contribuir com o desenvolvimento desse tema.

BLOCO II – CONTRATOS

- Tema IIa: APERFEIÇOAR MECANISMOS REGULATÓRIOS E/OU CONTRATUAIS PARA GARANTIR SERVIÇOS ADEQUADOS NOS TERMINAIS

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Flexibilização da necessidade de homologação da cessão de espaço para contratos com prazos menores do que 60 dias.
- Previsão em resolução do cumprimento de “Acordo de Nível de Serviço” (SLA).
- Maior transparência e antecipação nas alterações contratuais.
- Maior transparência de informações quanto à contratação de armazenagem para qualquer tipo de agente de mercado.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA

- Divulgação de informações sobre disponibilidade de espaço em tancagem com livre acesso, com devida antecedência, para tomada de decisão de mercado – maior monitoramento da ANP.
- Consideração de informações e parâmetros dos agentes do setor para a elaboração e ajuste de indicadores.
- Aprofundamento da discussão entre ANP e ANTAQ quanto a formas de regular as operações de distribuidores situados dentro das áreas portuárias de forma que sejam obrigados a fornecer informações sobre suas capacidades.
- Utilização de parâmetros da TRANSPETRO na elaboração de indicadores de níveis de serviço.
- Revisão da Portaria ANP 251/2000, devido à nova realidade regulatória.
- Aprimoramento das bases regulatórias do ship to ship, de forma a se ter um maior controle e evitar a inviabilização de investimentos.
- Revisão da resolução ANP 170/2002, que já passou por consulta e audiência públicas, que está incorporando a necessidade de outorga de autorização para realização de operações *ship-to-ship*.

• Tema IIb: REGRAS PARA RENOVAÇÃO CONTRATUAL E RETORNO/RESSARCIMENTO DE INVESTIMENTOS

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Aprofundamento do debate entre ANTAQ, MTPA, PPI e EPL sobre a valoração de ativos não vinculados às outorgas (bens irreversíveis).
- Observância, pela ANP, da preservação dos ativos na outorga, visando a garantia do abastecimento.
- Análise, por ANP e ANTAQ, da possibilidade de que os contratos transitórios sejam prorrogáveis a cada ano, ao invés de a cada seis meses, e que nesse período haja compromisso com investimentos.
- Inserção do IBAMA nas discussões sobre os problemas do setor, para auxiliar na identificação e solução dos mesmos, considerando a lista de terminais prioritários elaborada pela ANP.

BLOCO III – ACESSO A PORTOS E À INFRAESTRUTURA

• Tema IIIa: REGRAS DE ATRACAÇÃO PARA MOVIMENTAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Maior celeridade na articulação entre ANTAQ e ANP para estabelecer regulamentação que embase a decisão da Autoridade Portuária de priorizar a atracação de navios de combustíveis para o abastecimento do mercado nacional, devendo, para tanto, estabelecer claramente as condições para que isso ocorra.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE INFRAESTRUTURA

- Atuação junto à praticagem, com Cartas Náuticas atualizadas e o ordenamento dos canais de acesso e do horário de trabalho, o que afeta a produtividade.
- Definição, pelo Poder Concedente, em linhas gerais, das diretrizes para a priorização de atracação ou uso de canais de acesso.

- Tema IIIb: ACESSO DE TERCEIROS À INFRAESTRUTURA

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Atuação em conjunto (ANP e ANTAQ) para possibilitar regras mais claras acerca do livre acesso, de modo a facilitar a utilização da infraestrutura.
- Aprofundamento da discussão sobre investimentos em infraestrutura primária e sua dependência ao arrendamento em longo prazo de ativos da PETROBRAS.
- Informação, pela PETROBRAS, sobre onde a empresa deverá recuar no mercado, para que os agentes privados possam melhor dimensionar os seus negócios.
- Discussão com PETROBRAS e agentes sobre a celebração de contratos de longo prazo para concessão de infraestrutura.
- Revisão da Portaria ANP 251/2000, devido à nova realidade regulatória.

BLOCO IV – INVESTIMENTOS

- Tema IVa: AMPLIAÇÃO DE LINHAS DE FINANCIAMENTO EM REFINO E INFRAESTRUTURA

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Utilização dos propósitos do Combustível Brasil, como segurança energética e necessidade de atendimento ao mercado, como critérios qualificadores do BNDES para justificar pedido de financiamento a novos empreendimentos.
- Divulgação, pelo Combustível Brasil, dos cenários do PDE 2026 e o PNE 2050 (em elaboração), para que a sociedade passe a enxergar os cenários e as necessidades.
- Otimização e simplificação dos processos dos agentes financeiros.

- Tema IVb: MAPEAMENTO DE ÁREAS DE MOVIMENTAÇÃO DE PRODUTOS PARA PRIORIZAR INVESTIMENTOS PRIVADOS

Sugestões do WS para encaminhamento do tema:

- Priorização de investimentos por cadeia de abastecimento, conforme ordem a seguir: Investimentos em Cadeias Logísticas: (a) Cadeias de abastecimento com forte crescimento; (b) Cadeias de abastecimento desequilibradas; e (c) Cadeias de abastecimento com taxas moderadas de crescimento. Investimentos em Ativos: (a) Ativos de produção e logística; (b) Ativos de logística; e (c) Aumento de capacidade de ativos de produção e logística existentes.

- Financiamento com carência para início da amortização, de forma a contemplar o prazo adequado à geração de caixa do empreendimento (projetos, licenças, construção e go-live).
- Financiamento com prazo de amortização adequado ao fluxo de caixa do projeto, considerados. Nisto considerado após início de operação mais ramp-up de operação em prazo adequado.
- Garantia de juros adequados ao risco do negócio, de modo a não comprometer a atratividade.
- Estabelecer condições para que o próprio projeto seja utilizado como garantia (project finance).

[Glossário das Siglas e Expressões Utilizadas neste registro](#)

ABTL: Associação Brasileira de Terminais de Líquidos

ANP: Agência Nacional do Petróleo e Biocombustíveis

ANTAQ: Agência nacional de Transportes Aquaviários

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRASILCOM: Associação das Distribuidoras de Combustíveis

CATTALINI: Cattalini Terminais Marítimos S.A.

DECAL: Decal Transportes, Terminais E Servicos Ltda

EMAP: Empresa Maranhense de Administração Portuária

EPL: Empresa de Planejamento e Logística

GRANEL: Odfjell Terminals Granel Química Ltda.

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LO: Licença Ambiental de operação

MME: Ministério de Minas e Energia

MTPA: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

SEPPI: Secretaria executiva do Programa de Parcerias de Investimentos

SINDICOM: Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes

TRANSPETRO: Petrobras Transporte S.A.

ULTRACARGO: Ultracargo Terminais LTDA

go-live: Disponibilidade do serviço

Funding: captação de recursos para investimento

Ramp-up: fase inicial da produção industrial

Greenfield: Projeto ainda não implantado (no papel)

5. TRABALHOS PREVISTOS PARA 2018

Para o ano de 2018, estão previstas as avaliações de formas de implementação das propostas P2, P5, P6, P8, P9, P11, P12, P14 e P15. Para tanto, serão analisadas todas as contribuições registradas no workshop realizado em 26 de outubro último.

A abordagem será similar à das propostas P& e P13, ou seja, Identificação e contatos iniciais com agentes que participarão das discussões do tema, reunião com os órgãos e agentes para definição de ações conjuntas, consolidação de resultados/produtos e apresentação de relatório ao CNPE.

Os trabalhos previstos são apresentados de acordo com o cronograma abaixo.

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Identificação e comprometimento de agentes para a discussão cada um das 9 propostas a serem trabalhadas em 2018	X	X										
Reuniões do SCT de Infraestrutura para discussão das 9 propostas do Combustível Brasil sob sua respectiva responsabilidades	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Relatório sobre resultados e produtos					X						X	
Apresentação do Relatório de Atividades ao CNPE						X						X

6. RESULTADOS PREVISTOS PARA 2018

Com base nas ações já realizadas, nas tratativas em curso, nos encaminhamentos propostos e nas reuniões previstas, a expectativa para o próximo ano é de que o SCT de Infraestrutura conclua seus trabalhos com os seguintes resultados:

- novos mecanismos para incentivar investimentos em refino no País.
- estabelecimento de áreas prioritárias para realização de investimentos privados em infraestrutura de movimentação de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- novos mecanismos que confirmam maior celeridade aos processos relacionados à infraestrutura.
- licitação de terminais com capacidade para movimentação de produtos para os diversos agentes regulados.
- acesso célere e efetivo aos portos públicos para todos os agentes.
- maior eficiência no controle de acesso de terceiros à infraestrutura, respeitado o direito de preferência do proprietário.

- níveis de serviço mais adequados nos terminais aquaviários para todos os interessados.
- aprimoramento de regras para renovação contratual e permitam o retorno do investimento ou seu ressarcimento.
- ampliação de linhas de financiamento em infraestrutura com taxas mais atrativas e de longo prazo para o setor.

7. COMENTÁRIOS FINAIS

A infraestrutura logística de abastecimento de combustíveis no Brasil é, notoriamente, um gargalo. Tal situação se agrava com o reposicionamento da Petrobras, posto que essa empresa sempre foi responsável por garantir o abastecimento nacional, seja em bases economicamente viáveis ou não.

Considerando que os negócios da Petrobras, doravante, serão pautados em bases exclusivamente mercadológicas, há uma janela de oportunidade para que outros players se instalem e ocupem as posições nas quais ela venha a recuar.

Entretanto, para que isso ocorra, segundo os agentes, há necessidade de aprimoramento do arcabouço legal e infralegal, tendo em conta que tais marcos foram estabelecidos em um ambiente monopolista de fato, ainda que de direito o mercado seja livre.

Nesse contexto, diversas frentes de trabalho foram abertas, e duas das onze propostas de responsabilidade do SCT de Infraestrutura já foram devidamente encaminhadas e com resultados de 2017 apresentados neste documento.

Para 2018 haverá a continuidade deste trabalho, pautando-se sempre pela transparência e diálogo com os agentes do setor, um padrão de atuação da iniciativa Combustível Brasil.

ANEXO II – Relatório do Subcomitê Temático de Abastecimento

COMBUSTÍVEL BRASIL

MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE PETRÓLEO E
BIOCOMBUSTÍVEIS

SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

Novembro de 2017

Coordenação do Subcomitê de Abastecimento

Maria Inês Souza:

Coordenação do Subcomitê de Abastecimento:

Maria Inês Souza – ANP

Equipe Técnica:

Maria Inês Souza - ANP

Jader Pires Vieira de Souza - ANP

Leonardo Oliveira da Silva - ANP

Jardel Faria Duque - ANP

Marcelo Castello Branco Cavalcanti – EPE

Claudio Akio Ishihara – MME

Luiz Carlos Lisboa Theodoro - MME

SUMÁRIO

1.	APERFEICOAMENTO DOS MECANISMOS REGULATÓRIOS	35
1.1.	Revisão das Resoluções ANP 49/2016 e 51/2016	35
1.2.	Revisão da Resolução ANP nº 67/2011	40
1.3.	Revisão das Portarias ANP nº 147/1998, nº 203, de 29 de dezembro de 1998, nº 204, de 29 de dezembro de 1998, nº 7, de 12 de janeiro de 1999, nº 85, de 4 de maio de 1999, nº 170, de 20 de outubro de 1999, nº 171, de 20 de outubro de 1999, nº 32, de 23 de fevereiro de 2000, nº 107, de 28 de junho de 2000, nº 63, de 18 de abril de 2001, nº 312, de 27 de dezembro de 2001, nº 313, de 27 de dezembro de 2001, nº 314, de 27 de dezembro de 2001, nº 315, de 27 de dezembro de 2001, e as Resoluções ANP nº 3, de 14 de janeiro de 2005, nº 16, de 18 de junho de 2009, nº 17, de 18 de junho de 2009 e nº 51, de 15 de dezembro de 2010 - Atos normativos de autorização e anuência de Importações e Exportações.	41
1.4.	Revisão da Resolução ANP nº 17/2004	44
2.	ESTUDO SOBRE LOGÍSTICA E DISTRIBUIÇÃO DE GLP NO PAÍS	45
3.	PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ÁREAS PORTUÁRIAS COM FOCO NO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS	47
4.	APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO DA MOVIMENTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS, BIOCOMBUSTÍVEIS E DEMAIS DERIVADOS	48
5.	ESTUDOS SOBRE O PANORAMA DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL	50
6.	DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SITE DA ANP	51
7.	INICIATIVAS DE FOMENTO PARA A ENTRADA DE NOVOS PLAYERS NO MERCADO.	54

INTRODUÇÃO

Lançada em fevereiro de 2017, a Iniciativa Combustível Brasil tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras. Busca-se atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

Para tanto, a Iniciativa, por meio de seu núcleo operacional formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017², objeto de *Workshop* e Consulta Pública, contendo 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.³

Como resultado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações realizadas pela Iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017⁴, contendo diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos, quais sejam:

- I - incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo;
- II - ampliação da produção de derivados de petróleo no País;
- III - expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com estímulo a modos de transporte mais eficientes;
- IV - promoção de maior transparência em relação às capacidades e aos critérios de remuneração pelos serviços e uso da infraestrutura por terceiros;
- V - desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VI - promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;
- VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;

² Apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

³ Os documentos elaborados no âmbito da Iniciativa podem ser acessados em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>>.

⁴ Disponível em <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/cnpe-2017>>.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

VIII - aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e

IX - transição para a nova configuração do mercado, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis em todo o território nacional.

A Resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas na Iniciativa. O CT-CB é composto por: Ministério de Minas e Energia (MME), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos (SPPI) da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Neste contexto, o CT-CB definiu a subdivisão da avaliação das 32 propostas⁵ em quatro subcomitês temáticos: Infraestrutura, Abastecimento, Concorrência e Competitividade e Tributação⁶. A coordenação dos subcomitês é indicada na Figura 2.

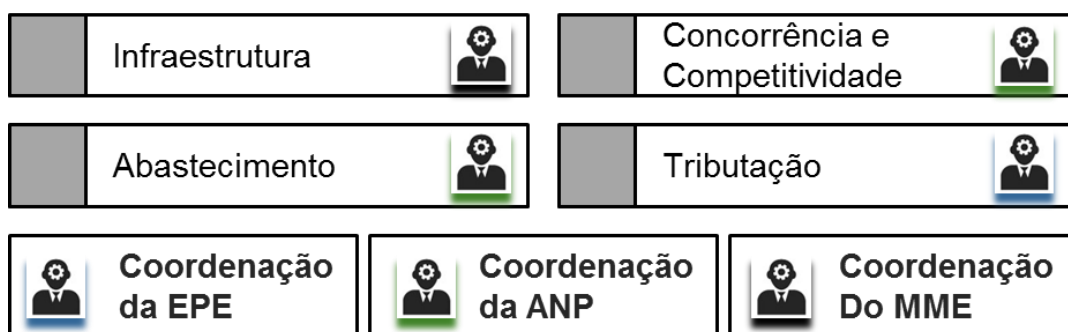


Figura 2 – Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB

O Subcomitê de Abastecimento (SCT Abastecimento), coordenado pela ANP, é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a sequência de ações aprovada pelo CT-CB:

Proposta 1 - Estabelecer, por meio do CNPE, um conjunto de diretrizes estratégicas para a reestruturação do mercado de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de

⁵ Propostas apresentadas no Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017. Endereço eletrônico: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>

⁶ Informações mais detalhadas estão disponíveis no site do MME, no endereço eletrônico: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal>.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

petróleo no Brasil, que contemple a presença de múltiplos agentes e viabilize a realização de novos investimentos, observado o atual período de transição.

Proposta 16 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios que, em função do reposicionamento da Petrobras, garantam o abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

Proposta 19 - Aprimorar os mecanismos de monitoramento da movimentação e comercialização combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

Proposta 4 - Permitir a importação de gasolina e óleo diesel diretamente por distribuidores de combustíveis.

Proposta 27 - Realizar estudos para reavaliação das restrições de outros usos de GLP para verificação de impactos sobre o abastecimento nacional, devendo considerar a precificação do produto e a disponibilidade de infraestrutura existente.

Proposta 17- Reavaliar a legislação que trata do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (Sinec) para adequá-la às condições atuais de abastecimento do mercado brasileiro de combustíveis.

Proposta 20 - Avaliar a possibilidade de diversificação dos tipos de combustíveis a serem disponibilizados por região, tendo em vista suas especificidades.

Proposta 3- Analisar e propor políticas para fomento à formulação de combustíveis, produção local de óleos lubrificantes básicos e outros derivados.

No âmbito dos trabalhos elaborados pelo subcomitê de Abastecimento do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB) da Iniciativa Combustível Brasil, foram realizadas diversas ações com o objetivo de avaliar as propostas listadas acima.

Cabe ressaltar que grande parte dos trabalhos foi realizada pela Superintendência de Abastecimento da ANP, por ser esse seu escopo de atuação, sendo responsável pelo arcabouço regulatório com ênfase na garantia do abastecimento de combustíveis no País.

Os trabalhos desenvolvidos no subcomitê foram integrados com os trabalhos desenvolvidos pelos outros três subcomitês, especialmente os de Infraestrutura e Concorrência e Competitividade.

Este relatório tem o objetivo de informar e subsidiar o CNPE na avaliação da implementação das Propostas 16, 17, 19 e 27.

Proposta 16 - Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios que, em função do reposicionamento da Petrobras, garantam o abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

Proposta 17- Reavaliar a legislação que trata do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis (Sinec) para adequá-la às condições atuais de abastecimento do mercado brasileiro de combustíveis.

Proposta 19 - Aprimorar os mecanismos de monitoramento da movimentação e comercialização combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

1. APERFEICOAMENTO DOS MECANISMOS REGULATÓRIOS

Com o objetivo de dar andamento na proposta nº 16, a ANP promoveu a revisão de diversas resoluções com o objetivo de simplificar e desburocratizar as normas existentes. Após análise das Resoluções mais sensíveis, foram elencadas as listadas a seguir:

Resolução ANP nº 49/2016 - Estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de gás liquefeito de petróleo - GLP e sua regulamentação.

Resolução ANP nº 51/2016 - Estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de revenda de gás liquefeito de petróleo - GLP e sua regulamentação.

Resolução ANP nº 67/2011 - Estabelece a obrigatoriedade de estoques de etanol anidro.

Portarias ANP nº 147/1998, nº 203, de 29 de dezembro de 1998, nº 204, de 29 de dezembro de 1998, nº 7, de 12 de janeiro de 1999, nº 85, de 4 de maio de 1999, nº 170, de 20 de outubro de 1999, nº 171, de 20 de outubro de 1999, nº 32, de 23 de fevereiro de 2000, nº 107, de 28 de junho de 2000, nº 63, de 18 de abril de 2001, nº 312, de 27 de dezembro de 2001, nº 313, de 27 de dezembro de 2001, nº 314, de 27 de dezembro de 2001, nº 315, de 27 de dezembro de 2001, e as Resoluções ANP nº 3, de 14 de janeiro de 2005, nº 16, de 18 de junho de 2009, nº 17, de 18 de junho de 2009 e nº 51, de 15 de dezembro de 2010 - Atos normativos de autorização e anuência de Importações e Exportações.

Resolução ANP nº 17/2004 que disciplina os procedimentos de remessa de informações à ANP pelos agentes regulados, por meio do Sistema de Informação de Movimentação de Produtos da ANP (SIMP).

A.1. Revisão das Resoluções ANP 49/2016 e 51/2016

O mercado de abastecimento nacional de GLP é exercido por dois agentes econômicos principais: distribuidores e revendedores. De maneira muito simplificada, os primeiros são responsáveis pelo armazenamento e pelo envasamento do produto em recipientes apropriados, enquanto os revendedores são responsáveis pelo atendimento aos consumidores finais. Essas atividades eram disciplinadas pela Resolução ANP nº 15/2005 (Distribuição de GLP) e pela Portaria ANP 297/2003 (Revenda de GLP).

Após mais de 10 anos desde a edição destes atos normativos, no intuito de atender às melhores práticas em regulação econômica, considerou-se pertinente atualizar o marco regulatório. Iniciados os trabalhos de revisão em 2013, apenas após longo escrutínio público das minutas mediante diversos procedimentos de consulta e audiências públicas, foram publicadas as Resoluções ANP nº 49 e 51, ambas de 2 de dezembro de 2016.

Entre o início dos trabalhos de alteração dos normativos anteriores, em 2013, e a data de efetiva publicação das novas resoluções, em 2016, o cenário político-econômico brasileiro modificara-se significativamente. Em 2015, a economia brasileira passava por um período bem mais complicado, o PIB caíra 3,8%. Sem melhor sorte, em 2016 o PIB brasileiro recuou pelo segundo ano seguido: a retração foi de 3,6% em relação ao ano anterior. A retração registrada na atividade econômica nos últimos anos repercutiu, fundamentalmente, na crise de confiança dos agentes econômicos e do processo de ajuste macroeconômico no país.

Nesse sentido, partindo do pressuposto de que a Regulação não se deve manter alheia a esse contexto, em que o aumento dos custos regulatórios para os agentes regulados torna-se ainda menos desejável, logo após a publicação das Resoluções, foram recebidas duras críticas à ANP sobre os termos das novas resoluções. Diante desse cenário, evidenciou-se um contexto de insegurança e de apreensão por parte dos agentes e, assim, algumas medidas foram tomadas pela ANP a fim de mitigar os riscos de não cumprimento das Resoluções ANP nº 49 e 51/2016: (i) ampliação dos prazos de transitoriedade mediante publicação das Resoluções ANP nos 662/2017 e, posteriormente, 695/2017; (ii) realização do “Workshop Marco Regulatório de GLP”, em abril de 2017, a fim de ouvir os anseios do mercado, sanar dúvidas e de apresentar ao mercado regulado propostas de revisão ao texto das Resoluções ANP nº 49 e 51/2016. Nesse contexto, foi criado o Programa Combustível Brasil, o que tornou premente a revisão das normas em comento.

Processadas todas as contribuições recebidas desde a publicação das Resoluções e também aquelas enviadas por ocasião do Workshop Marco Regulatório do GLP, foi editada a Nota Técnica nº 306/2017/SAB-ANP motivando diversas alterações às Resoluções ANP nº 49 e 51/2016, a fim de submeter a minuta de alteração proposta aos procedimentos formais de escrutínio público e participação popular de Consulta e Audiência Públicas.

A Consulta Pública ANP nº 18/2017 recebeu mais de 90 sugestões relacionadas às propostas de alteração motivadas com espeque na Nota Técnica nº 306/2017/SAB-ANP, além das contribuições orais colhidas por ocasião da Audiência Pública nº 18/2017. Durante os meses de agosto e de setembro a Superintendência de Abastecimento da ANP estudou todos os interesses envolvidos, considerando todas as 92 sugestões recebidas na Consulta, além de todas as sugestões aventadas na Audiência Pública ANP nº 18/2017.

Em 16/11/2017 foi publicada a Resolução ANP nº 709 que altera o disposto nas resoluções ANP 49/2016 e 51/2016. Podemos citar como principais alterações:

Para a Resolução ANP Nº 49/2016 (Distribuição de GLP):

- Alterações nas Definições para adequação à legislação mais recente da ANP e às novas exigências da própria RANP 49/2016.
 - Exclusão da fase de habilitação para obtenção de autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP da pessoa jurídica (AEA) e simplificação dos requisitos de outorga de autorização de construção.
 - Exclusão do monitoramento dos fluxos logísticos.
 - Supressão da homologação de contratos de cessão de espaço de armazenamento e de carregamento rodoviário na outorga de autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP da filial.
 - Supressão da previsão de cadastramento, por meio de sistema informatizado, de todas as Centrais de GLP sob responsabilidade do distribuidor e consequentemente, eliminação da obrigação do distribuidor disponibilizar a ART assinada por responsável legal do distribuidor de GLP.
 - Aumento do capital social mínimo exigido para que as distribuidoras operem exclusivamente a granel de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e para distribuidoras cujo comércio seja a granel e envasado de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).
 - Permitida a celebração de contrato de uso de marca entre distribuidoras em operação.
-

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

- Verticalização continua sendo vedada, porém o prazo de transição de 360 dias foi devolvido na íntegra.
- Diferenciação de preços manteve os critérios de rateio originais, mas a Nota Técnica 895/2017 recomenda a revogação da RCNPE 04/2004 para permitir o fim da diferenciação de preços.

Para a resolução ANP N° 51/2016 (Revenda de GLP):

- Retira a referência específica à Norma ABNT NBR 15514:2007 versão corrigida 2008 para comprovação de adequação aos requisitos de segurança do Corpo de Bombeiros.
- Dilação do prazo para descaracterização da revenda que fizer nova opção entre independente e vinculado ou entre vinculação a diferentes distribuidores (15 para 30 dias).
- Exclusão da obrigação de condicionar venda à apresentação de ART pelo revendedor.
- Proíbe a venda de recipientes transportáveis de GLP cheios a pessoa física ou jurídica que exerça de forma irregular a atividade de revenda de GLP.

Ambas as Resoluções

- Prescindibilidade de autenticação das cópias dos documentos enviados à ANP para obtenção de autorização para o exercício da atividade de distribuição/revenda de GLP da pessoa jurídica (AEA).
- Simplificação do texto da minuta para melhor entendimento leigo.
- Devolução de todos os prazos de disposição transitória na íntegra.

Com relação à proposta 27, a Nota Técnica número 895/SAB/2017 esclarece que o art. 33 da Resolução ANP nº 49/2016 preenche norma penal em branco da Lei 8.176/1991. Em seu art. 1º, II, a Lei nº 8.176/91, dispõe que constitui crime contra a ordem econômica “usar gás liquefeito de petróleo em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas, ou para fins automotivos, em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei”. Esse aposto normativo, ao final qualifica-a como norma penal em branco, já que depende de complementação para sua plena eficácia.

Tal disposição legal contempla um tipo penal que requer especificação por parte de ente distinto do Poder Legislativo (ANP, no caso), que deverá preencher o que falta por meio de ato administrativo (norma penal em branco em sentido estrito).

Caso não seja editado o ato necessário ao complemento da norma, esta simplesmente não pode ser aplicada, por faltar-lhe aspecto essencial. Neste sentido tem se manifestado o Superior Tribunal de Justiça em relação a outras normas penais em branco existentes em nosso ordenamento jurídico, inclusive a prevista no inciso I do art. 1º da Lei nº 8.176/91:

PROCESSO PENAL E PENAL. RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. INFRAÇÃO DE MEDIDA SANITÁRIA PREVENTIVA. INÉPCIA. INOCORRÊNCIA. EXERCÍCIO ILEGAL DA MEDICINA. NORMA PENAL EM BRANCO. EXERCÍCIO DA ACUPUNTURA. AUSÊNCIA DE LEI FEDERAL REGULAMENTANDO A ATIVIDADE. ATIPICIDADE. (...).

4. No que concerne ao crime de exercício ilegal da medicina, **ausente complementação da norma penal em branco**, por ausência de

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

regulamentação acerca do exercício da acupuntura, **a conduta é atípica.** (grifamos)

(...).

RHC 66641 / SP, Sexta Turma, Ministro NEFI CORDEIRO, DJe 10/03/2016

PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL. DENÚNCIA. ART 41 DA LEI N. 9.605/1998. ELEMENTAR DO TIPO. MATA OU FLORESTA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA E INÉPCIA DA EXORDIAL ACUSATÓRIA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL EM SEDE DE HABEAS CORPUS. POSSIBILIDADE. (...).

3. Sabe-se que, para a configuração do crime previsto no art. 41 da Lei n. 9.605/1998, é necessário que a área queimada corresponda aos conceitos de "mata" e "floresta", tratando-se, pois, de uma **norma penal em branco que exige complementação para fins de penalização da conduta ali descrita**, a qual também não foi mencionada pelo Parquet.

4. Hipótese em que a exordial não atende aos requisitos do art. 41 do CPP, porquanto não descreve de forma suficiente a conduta ilícita imputada ao recorrido, com todas as suas circunstâncias, impossibilitando o exercício da ampla defesa.

5. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifamos)

AgRg no REsp 1359176 / MT, Quinta Turma, Ministro GURGEL DE FARIA, DJe 03/08/2015.

PROCESSUAL PENAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO HABEAS CORPUS. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. ART. 54 DA LEI N. 9.605/1998. POLUIÇÃO SONORA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INÉPCIA DA INICIAL CONFIGURADA. DENÚNCIA QUE NÃO ATENDE AOS REQUISITOS LEGAIS. (...).

2. O art. 54, caput, da Lei n. 9.605/1998 é **norma penal em branco, que exige complementação por meio de ato regulador - esse, sim, na forma da lei - que forneça parâmetros e critérios para a penalização das condutas ali descritas. A juntada de laudo não supre a ausência de menção a ato regulatório extrapenal destinado à concreta tipificação do ato praticado**, o que consagra a inépcia da denúncia.

3. Pretensão de rediscutir tema já apreciado por esta Corte, fim a que não se destina a via recursal eleita, não se podendo confundir omissão com decisão contrária aos interesses da parte.

4. Embargos de declaração rejeitados. (grifamos)

EDcl no HC 240249 / MG, Sexta Turma, Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, DJe 03/06/2015

HABEAS CORPUS. PACIENTE DENUNCIADO POR INFRAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA (ART. 1o., I DA LEI 8.176/91). NORMA PENAL EM BRANCO. DESNECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO POR LEI EM SENTIDO FORMAL. PRECEDENTE DESTA STJ. VENDA IRREGULAR DE GLP. DESCRIÇÃO, EM TESE, DE CONDUTA TÍPICA. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO PENAL. PARECER DO MPF PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA.

1. O art. 1º, I, da Lei 8.176/91, ao proibir o comércio de combustíveis em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei, é **norma penal em branco em sentido estrito, porque não exige a complementação mediante lei formal, podendo sê-lo por normas administrativas infralegais, estas sim, estabelecidas "na forma da lei"** (RHC 9.834/SP, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJU 05.06.01).

2. Descreve a denúncia condutas que, em tese, se amoldam ao delito previsto no art. 1o, I da Lei 8.176/91 e normas complementares citadas, o que autoriza a continuidade da persecução penal em juízo, visto que

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

o paciente estava comprando bujões de GLP de revendedora não autorizada, além de não possuir, no local de armazenamento, balança para a pesagem de bujões e tampouco mantendo, na área, material necessário para teste de vazamento, além de fixar a tabela de preços ao consumidor em local de difícil visualização.

3. Parecer do MPF pela denegação da ordem.

4. Ordem denegada.

HC 95939 / MG, Quinta Turma, Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 30/03/2009

Sabe-se que a Lei nº 8.176/91 foi instituída no contexto da Guerra do Golfo Pérsico com o objetivo de evitar uso indevido dos combustíveis carburantes, porém o art. 3º, que previa sua vigência temporária foi vetado pelo então Presidente da República Fernando Collor. Demais disso, conforme subsídios técnicos recebidos e consubstanciados na Nota Técnica DIR III nº 001/2017, “a dependência do mercado externo chegava a 80% e o preço era fortemente subsidiado para torná-lo acessível aos consumidores”.

A mesma Nota Técnica DIR III nº 001/2017, em consonância com os estudos e sugestões apresentados pelo Sindigás, informa que eventual restrição das restrições ao uso de GLP, mediante a projeção da oferta nacional em curto prazo, acarretaria um consumo adicional em torno de 3% sobre os volumes consumidos atualmente. Afirma-se ainda que o déficit gerado pelo aumento da demanda será paulatinamente reduzido até 2021, em razão da previsão de investimentos na infraestrutura de GLP.

Nesse sentido, importante ressaltar que a supressão do art. 33 da Resolução nº 49/2016 torna o art. 1º, II, da Lei 8.176/1991 inaplicável, conforme dispõe a doutrina penalista sobre o tema:

As leis penais em branco não são revogadas em consequência da revogação de seus complementos. Tornam-se apenas temporariamente inaplicáveis por carecerem de elemento indispensável à configuração da tipicidade. [...] A lei formal ou material que completa a lei penal em branco integra o tipo penal, de modo que, se a lei penal em branco remete a uma lei que ainda não existe, não terá validade e vigência até que a lei que a completa seja sancionada. (BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal – Parte Geral 1. São Paulo: Saraiva, 20ª ed., 2014, p. 203 e 217).

Tendo em conta todos esses elementos, a Nota Técnica DIR III 001/2017 sugere “a liberação dos usos de forma escalonada, até se chegar a um cenário de maior oferta de GLP e, portanto, de menor dependência externa, previsto para o ano de 2021, com a entrada em operação do Polo de Processamento de Gás Natural do COMPERJ”.

Assim sendo, considerando que as eventuais propostas de alteração do arcabouço normativo ou de implementação de atos concretos visando o alcance dos objetivos da iniciativa Combustível Brasil deverão ser apresentadas até meados do mês de dezembro de 2017, entende-se que, encerrados os estudos técnicos necessários a um diagnóstico mais preciso do problema pela iniciativa Combustível Brasil, o tema poderá voltar à pauta de discussões da ANP.

Por fim, sobre o tema, considerando que a diretriz encartada pela Resolução CNPE nº 04/2004 de manutenção de preços diferenciados para o GLP destinado ao uso residencial não vem atingindo o objetivo social proposto, considerando que a prática induz a artificialidade dos critérios de precificação do GLP no mercado nacional, e considerando que a possibilidade artificial de importação de GLP por outro players como alternativa ao suprimento interno relaciona-se ao aumento de demanda que a liberação de outros usos, recomenda-se ao Conselho Nacional de Política Energética, como órgão formulador das políticas públicas setoriais de energia nacional, na forma do art. 2º da Lei 9.478/99, de que reavalie a necessidade de manutenção da Resolução CNPE nº 04/2004 no atual cenário econômico brasileiro, deveras diverso do experimentado em 2004.

A.2. Revisão da Resolução ANP nº 67/2011

Com o objetivo principal de garantir a previsibilidade da demanda de etanol, a Resolução ANP nº 67/2011 colocou em prática um complexo sistema de contratações entre fornecedores de etanol e distribuidoras de combustíveis líquidos, a fim de calcular, com base nessas contratações, os níveis de estoque de etanol anidro que cada agente regulado deveria possuir no período de entressafra de cada ano.

Entretanto, o descolamento entre o estado ideal de coisas e o mundo real, levou o mercado regulado a questionar inúmeras vezes a forma de cumprimento dos dispositivos da Resolução ANP nº 67/2011, além de solicitarem alterações de texto para que operações societárias comumente realizadas pelas empresas do setor fossem albergadas pela norma.

Diante das informações acima, desponta a necessidade de revisão da RANP nº 67/2011, utilizando-se de mudanças procedimentais para trazer mais clareza ao agente regulado no conhecimento e consequentemente cumprimento de suas obrigações, sem, contudo, impactar negativamente nos objetivos regulatórios da ANP. Além da racionalização das obrigações documentais indo ao encontro da nova diretriz de desburocratização e redução dos custos regulatórios que a Agência tem adotado mais recentemente.

Processadas todas as contribuições recebidas desde a publicação da Resolução e também aquelas enviadas por ocasião do “Workshop do Etanol”, realizado pela Superintendência de Abastecimento em agosto de 2016, foi editada a Nota Técnica nº 405/2017/SAB-ANP motivando diversas alterações à Resolução ANP nº 67/2011, a fim de submeter a minuta de alteração proposta aos procedimentos formais de escrutínio público e participação popular de Consulta e Audiência Públicas.

A Consulta Pública ANP nº 19/2017 recebeu quantidade relevante de sugestões relacionadas às propostas de alteração motivadas com espeque na Nota Técnica nº 405/2017/SAB-ANP, além das contribuições orais colhidas por ocasião da Audiência Pública nº 19/2017. Durante os meses de agosto e de setembro a Superintendência de Abastecimento da ANP estudou todos os interesses envolvidos, considerando todas as 80 sugestões recebidas na Consulta, além de todas as sugestões aventadas na Audiência Pública ANP nº 19/2017. A minuta encontra-se m fase final de elaboração para publicação.

A.3. Revisão das Portarias ANP nº 147/1998, nº 203, de 29 de dezembro de 1998, nº 204, de 29 de dezembro de 1998, nº 7, de 12 de janeiro de 1999, nº 85, de 4 de maio de 1999, nº 170, de 20 de outubro de 1999, nº 171, de 20 de outubro de 1999, nº 32, de 23 de fevereiro de 2000, nº 107, de 28 de junho de 2000, nº 63, de 18 de abril de 2001, nº 312, de 27 de dezembro de 2001, nº 313, de 27 de dezembro de 2001, nº 314, de 27 de dezembro de 2001, nº 315, de 27 de dezembro de 2001, e as Resoluções ANP nº 3, de 14 de janeiro de 2005, nº 16, de 18 de junho de 2009, nº 17, de 18 de junho de 2009 e nº 51, de 15 de dezembro de 2010 - Atos normativos de autorização e anuência de Importações e Exportações.

O ano de 2016 representou, para o comércio exterior de derivados de petróleo e de biocombustíveis, a confluência de três fatores que, juntos, trouxeram desafios à regulação econômica do segmento, à logística de suprimento e às estratégias empresariais dos distribuidores de combustíveis. Esses fatores estiveram presentes, em maior ou menor grau, em cada produto ou grupo de produtos, e indicaram uma tendência do mercado.

Em primeiro lugar, as dinâmicas nacional e internacional dos preços do petróleo e de seus derivados alteraram os incentivos econômicos aos agentes do setor. Nacionalmente, a Petrobras iniciou política de alteração dos preços de combustíveis, conforme alteração dos preços no mercado internacional, promovendo revisões mensais dos preços de venda de combustíveis por suas refinarias no mercado brasileiro em consonância com a variação dos preços internacionais. Internacionalmente, os níveis dos preços do petróleo no mercado internacional mantiveram-se em patamares baixos: oscilaram de um patamar entre 36 e 67 dólares o barril, em 2015, para 27 a 56 dólares, em 2016.

Em segundo lugar, ocorreu a redução do envolvimento da Petrobras na garantia do abastecimento nacional, resultante da decisão tomada pela empresa no sentido de reduzir sua alavancagem financeira por meio de programa de desinvestimentos. Isso aconteceu pela conjunção de três fatores: a alteração das cláusulas contratuais entre a Petrobras e os distribuidores de combustíveis, no sentido de retirar da Petrobras a responsabilidade pela entrega de produto contratado; a otimização produtiva das refinarias brasileiras, visando à maior rentabilidade ou economicidade, afetando o portfólio de produtos fornecidos nacionalmente, e à menor atuação da empresa na importação.

Em terceiro lugar, desafios de ordem econômica, empresarial e regulatória foram impostos ao setor de comércio exterior. Por um lado, ocasionaram a ampliação da participação de importadores, além da Petrobras, no suprimento de derivados de petróleo, principalmente de óleo diesel e de gasolina. Essa participação gerou incremento no número de agentes autorizados a importar; elevação do número de licenças de importação (LIs) deferidas pela ANP e utilizadas pelos agentes; alteração da importância relativa dos portos na importação de óleo diesel, de gasolina e de GLP; e aumento pela procura de capacidade de armazenagem de produtos em terminais portuários privados, trazendo à tona a questão de gargalos logísticos na internação e na distribuição de combustíveis importados.

Por outro lado, esse aumento do grau de complexidade do mercado ampliou a importância do papel da ANP na mediação entre os agentes e na garantia do abastecimento nacional. Revelou, adicionalmente, a obsolescência do arcabouço normativo vigente para regular

as atividades de importação e de exportação de derivados de petróleo e de biocombustíveis. A maior parte das normas existentes tem mais de 15 anos de existência, o que impõe desafio ao órgão regulador no sentido de modernizar as regras e de incentivar a competição, sem prejuízo ao suprimento regular.

A partir de 2017, a Agência passou a orientar-se para a simplificação administrativa e de seus procedimentos regulatórios. O objetivo a ser alcançado é desburocratizar a atuação da ANP, reduzindo empecilhos e entraves desnecessários ao adequado desenvolvimento das atividades econômicas reguladas.

Nesse tom, determinante que a regulação capitaneada pela ANP seja coordenada, racional e unitária, a congregar uma série de disposições já antes aplicáveis, porém, com a unidade que careciam. A consolidação de todos os atos normativos da ANP aplicáveis à importação e à exportação de biocombustíveis, petróleo e seus derivados em um único ato serve de forma mais efetiva a seus objetivos institucionais, porque tem o potencial, de forma imediata, de reduzir o custo regulatório pelos agentes e, de forma mediata, de facilitar futuras alterações desse conjunto normativo-regulatório.

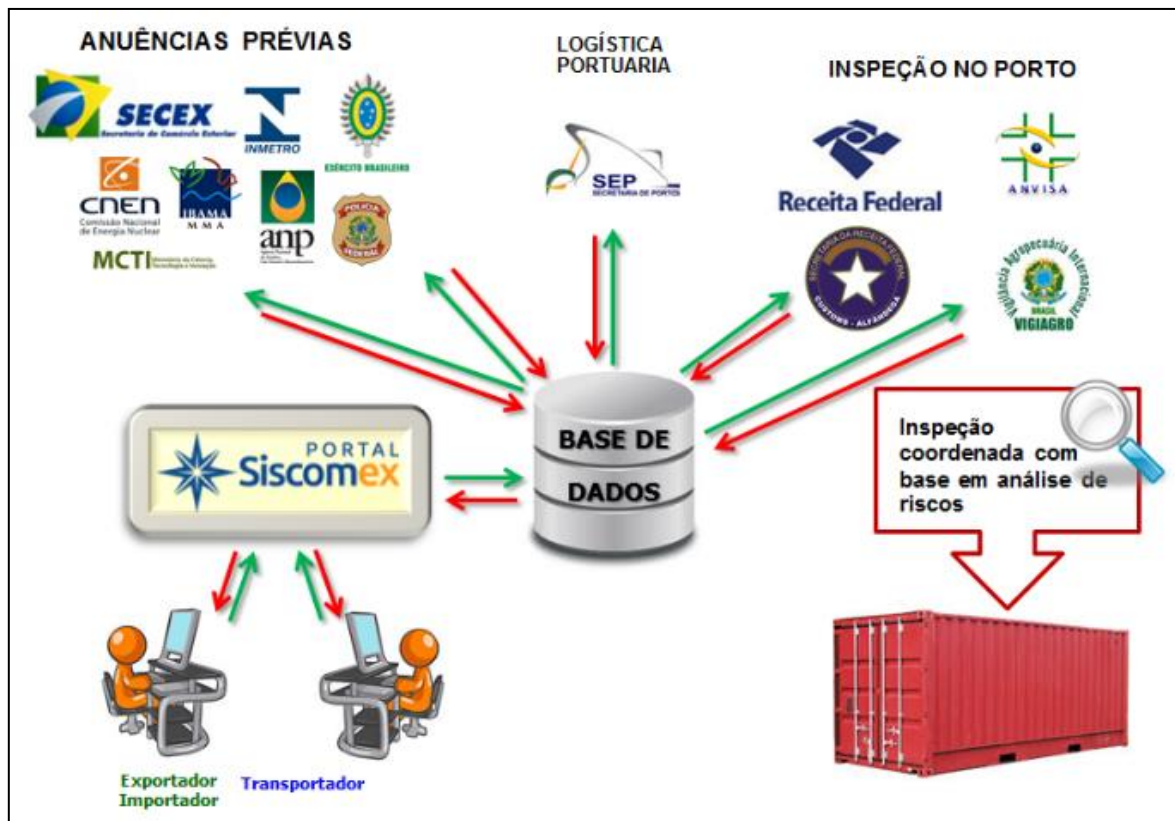
Em 16/02/2017, a ANP realizou o Workshop sobre Regulação em Importação e Exportação de Petróleo, Derivados e Biocombustíveis. As contribuições orais e escritas, colhidas durante a realização do Workshop e recebidas por email, foram consideradas na elaboração da nova resolução.

A anuência prévia dos pedidos de importação e de exportação efetuada pela ANP possui as seguintes etapas:

Agentes importadores, exportadores e transportadores realizam inserção de licenças (importação) e de registros (exportação), por meio do Portal Único de Comércio Exterior.

Os dados das solicitações inseridos no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) são distribuídos a três conjuntos de órgãos e entidades: aqueles que realizam as anuências prévias (entre os quais se encaixa a ANP); órgão de logística portuária (no caso, a Secretaria de Portos); e órgãos/entidades que realizam inspeção nos portos (Receita Federal e Anvisa), cuja ação inspetora é feita com base em análise de riscos. A Figura a seguir ilustra esse processo.

Figura. Fluxo de comércio exterior e agentes envolvidos no processo



Fonte MDIC

As diretrizes para o processo de licenciamento das importações são determinadas pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), subordinada ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). As regras aplicáveis à gestão dos pedidos de licenças pelos agentes envolvidos no processo de exportação e de importação são apresentadas pela Portaria Secex nº 23/2011. Segundo esse ato normativo, todos os pedidos de importação realizados pelos agentes devem ser realizados por meio da inserção, no Portal Único do Comércio Exterior, de pedidos de licenças de importação e de registros de exportação (REs). Por esses documentos são apresentados todos os dados do produto a ser comercializado, assim como as informações sobre as transações.

Os produtos sujeitos à anuência prévia da ANP são discriminados por meio de suas Nomenclaturas Comuns do Mercosul (NCMs), tal como definido na Tarifa Externa Comum instituída pelo Tratado de Assunção, o qual foi internalizada por meio do Decreto nº 350, de 21 de novembro de 2015. Como esse instrumento de direito comunitário é constantemente alterado, a fim de ampliar as possibilidades de acesso à informação por seus agentes regulados, a ANP disponibiliza os dados atualizados em seu portal eletrônico. Cabe à ANP a outorga, aos particulares interessados, de autorização para o exercício de atividades ao longo da cadeia de abastecimento mediante o cumprimento prévio de requisitos técnicos essenciais ao desempenho adequado das operações.

A operação em cada um dos níveis da cadeia de abastecimento imputa aos agentes autorizados uma relação de sujeição-especial à regulação normativa da ANP, especialmente às ações de auditoria e de fiscalização deste ente regulador, que tem a atribuição precípua de proteger os consumidores quanto à garantia de oferta e quanto à qualidade dos combustíveis no mercado nacional.

A conjunção destes dois fatores, a imposição de requisitos técnicos mínimos para obtenção de do ato-condição ao exercício de atividade regulado e a relação de sujeição-especial perante o ente regulador, compõe o cerne justificador da segmentação da cadeia de abastecimento nacional de combustíveis nos níveis acima elencados e, internamente, as subdivisões decorrentes. Nesse momento, importa-nos a situação dos importadores e as limitações de comercialização que defluem dessa segmentação necessária.

A minuta de Resolução está em fase de Consulta e Audiência Públicas.

A.4. Revisão da Resolução ANP nº 17/2004

O SIMP denominado pela RANP 17/2004 como “Demonstrativo de Produção e Movimentação de Produtos – DPMP” é composto por dois módulos. O primeiro módulo, o i-SIMP, objeto da revisão da resolução, refere-se ao envio dos dados de movimentação pelos agentes regulados e ao armazenamento destas informações em banco de dados da ANP após críticas e validação dos dados. O segundo módulo, denominado SIMP Extrator, tem como finalidade recuperar os dados armazenados na base de dados para a geração de relatórios específicos sobre a movimentação dos produtos por agente, o que permite a divulgação dos dados de vendas dos produtos do downstream assim como proporciona informações detalhadas para análises técnicas e para acompanhamento do abastecimento nacional.

O SIMP foi desenvolvido em substituição ao procedimento utilizado, na ocasião, e estabelecido pela Portaria CNP nº 221/81, denominado Demonstrativo de Controle de Produtos - DCP. O antigo DCP não fornecia as informações necessárias para um eficiente acompanhamento do abastecimento nacional, além de não incorporar requisitos de segurança da informação, pois os dados eram transmitidos por e-mail, sem qualquer proteção.

O módulo do SIMP utilizado pelos agentes regulados, o i-SIMP, permite o envio de dados para a ANP pela Internet em ambiente seguro, sem a intervenção de servidor da ANP durante todo o processo. Os dados enviados somente podem ser alterados pelo próprio remetente, dentro do procedimento denominado Reprocessamento. O aplicativo permite o preenchimento dos dados manualmente ou a carga de relatório gerado pelo próprio agente no formato estabelecido pelo regulamento técnico. Em um primeiro momento, o i-SIMP efetua algumas críticas e somente permite a transmissão após a correção dos dados. A segunda parte das críticas, como por exemplo, validação do estoque final do mês anterior com o inicial declarado, é efetuada no servidor da ANP. Caso seja encontrada alguma irregularidade um relatório de críticas é emitido e obriga a correção e o reenvio dos dados. Somente após a validação dos dados na ANP é emitido um protocolo de final de recebimento de dados.

O agente mediante o uso de senha pessoal tem acesso aos seus relatórios de gestão de sua empresa, seus protocolos de recebimento, eventuais relatórios de críticas e protocolos finais de recebimento a comprovar sua adimplência. O código de instalação e a senha pessoal, entretanto, não conferem acesso aos agentes regulados à base de dados da ANP. O ambiente de transmissão, de recebimento e de armazenamento dos dados é seguro e os dados declarados não podem ser alterados por servidor da ANP ou mesmo acessados por outro agente.

Os dados deste sistema permitem, por exemplo, (i) a divulgação mensal pela ANP dos relatórios de vendas de derivados e de biocombustíveis, (ii) a alimentação de tabelas para o Anuário Estatístico do Abastecimento, (iii) a geração de relatórios diversos preparados pelas Superintendências e, em especial, pela SDR; (iv) a compilação de informações anuais ao TCU para rateio da CIDE, (v) produção de relatórios dos dados de coleta de lubrificantes para informação ao MME e ao MMA, (vi) além de fornecer dados para atendimento aos pedidos de informações formulados pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

Para a elaboração da minuta de revisão da Resolução ANP nº 17/2004, foram revisadas as regras de negócio de cada Agente, e com isso pode-se observar que o módulo i-SIMP já não atendia com precisão a realidade das movimentações realizadas pelos diversos agentes econômicos regulados pela ANP.

Outro ponto relevante foi a ciência da quantidade de produtos que muitas vezes são utilizados erroneamente pelos agentes, o que dificulta a análise precisa dos dados enviados à ANP. A revisão da tabela vai permitir mitigar esse problema.

Foram criados Manuais específicos para cada agente que declara movimentações no SIMP, o que os auxiliará no preenchimento adequado do módulo i-SIMP e, com isso, facilitará a análise de suas movimentações.

O principal apontamento foi que a partir do módulo i-SIMP, viu-se a necessidade da elaboração de um novo sistema, com ferramentas mais modernas e envio de dados via web e via i-ENGINE, diretamente pelos Agentes Regulados, permitindo maior autonomia às superintendências com relação à análise das movimentações dos Agentes sob sua responsabilidade, assim como maior confiabilidade nos dados.

A minuta de resolução foi submetida Consulta Pública ANP nº 23/2017, com Audiência Pública realizada em 01/11/2017. A consulta recebeu quantidade relevante de sugestões relacionadas às propostas de alteração motivadas com espeque na Nota Técnica nº 497/2017/SAB-ANP, além das contribuições orais colhidas por ocasião da Audiência Pública nº 23/2017. Durante o mês de novembro, a Superintendência de Abastecimento da ANP estudou todos os interesses envolvidos, considerando todas as sugestões recebidas na Consulta, além de todas as sugestões aventadas na Audiência Pública ANP nº 23/2017. A minuta encontra-se em fase final de elaboração para publicação.

2. ESTUDO SOBRE LOGÍSTICA E DISTRIBUIÇÃO DE GLP NO PAÍS

Histórico

Em setembro de 2013, o abastecimento de GLP sofreu forte impacto devido à menor oferta do combustível por parte da Petrobras, comparada com a demanda dos distribuidores. Tal redução ocorreu devido à ocorrência de importação abaixo das necessidades do mercado. Diante do cenário, a Superintendência de Abastecimento da ANP (SAB) entendeu ser necessário um maior acompanhamento do abastecimento desse produto. Desta forma, a SAB começou a realizar, mensalmente, reuniões para discutir oferta, demanda e outras informações relevantes sobre o mercado de GLP.

Em maio de 2014, a SAB realizou estudo sobre os fluxos de oferta de GLP e as capacidades de armazenagem dos produtores e distribuidores (GFL-GLP). As conclusões do trabalho apontaram para a necessidade de manutenção de estoques mínimos pelos

agentes, a fim de que interrupções imprevistas no fornecimento do combustível fossem suportadas pelos estoques da cadeia. Como consequência, em janeiro de 2015, a SAB editou a Resolução ANP 5/2015 estabelecendo estoques semanais médios mínimos aos produtores e distribuidores. Ato contínuo, o Sindicato que representa os maiores distribuidores de GLP entrou com mandatos de segurança impossibilitando que a Agência aplicasse as penalidades da referida norma aos distribuidores associados a esse Sindicato, que descumprissem as obrigações.

Em março de 2016, visando uma análise mais robusta sobre os fluxos de GLP, uma vez que o GFL-GLP realizou uma análise estática dos dados, a SAB começou a desenvolver uma ferramenta capaz de analisar, de forma contínua e dinâmica, os fluxos logísticos dos produtores e distribuidores de GLP. A ferramenta encontra-se em fase de conclusão pela Superintendência.

As reuniões mensais de abastecimento e o acompanhamento do mercado pela SAB revelaram uma oportunidade de aumento no fluxo de GLP em Suape (PE). Em julho de 2016, a SAB enviou um representante ao local para obter maiores informações sobre o assunto. Ao final, foram desenhados cenários com estimativas de possíveis ganhos nos fluxos de GLP. A SAB vem acompanhando a evolução do tema junto aos agentes. Atualmente, a Petrobras informou que aguarda manifestações dos distribuidores para que sejam iniciados os projetos necessários para modificação da estrutura atual.

Em abril de 2017, no âmbito do Programa Combustível Brasil, a SAB realizou um estudo com o objetivo de avaliar o abastecimento nacional de GLP identificando os gargalos e riscos regionais, assim como possíveis ações de mitigação.

O cenário avaliado se tornou ainda mais delicado no mês de maio, quando o duto que faz ligação entre a RECAP e a Utingás foi desativado por problemas relacionados à segurança.

A ANP elaborou a Nota Técnica nº 411 / 2017 / SAB-ANP de 17/07/2017, na qual conclui que o estudo sobre o panorama de abastecimento de GLP revelou algumas ações que podem mitigar os riscos de falta do combustível. Algumas delas são de conclusão em médio prazo e outras, em longo prazo.

Ações de médio prazo

- Com a interrupção das operações da Utingás, em Santo André (SP), faz-se necessário o aumento na capacidade do sistema de Santos (SP). A Petrobras está trabalhando para aumentar a capacidade de expedição da RECAP (SP) para 100 mil t/mês. A previsão para conclusão é meados de 2018.
 - Ipojuca (PE), maior polo de importação de GLP pela Petrobras, tem elevada importância para o abastecimento da cadeia Nordeste-Cabotagem e também para a cadeia Sudeste e Centro-Oeste. Visitas às instalações do porto e da Transpetro identificaram oportunidades de melhorias no bombeio de produto para os distribuidores. É importante que a proposta seja implementada pelo mercado para que a oferta de GLP no polo seja ampliada.
 - Um critério de rateio de entregas baseado na infraestrutura pode gerar benefícios ao abastecimento de GLP. Atualmente, a Petrobras, em determinados locais, reduz sua capacidade de fornecimento devido à baixa
-

infraestrutura dos distribuidores, uma vez que pratica um critério baseado no histórico de vendas.

- A metodologia atual de cálculo para a prática de preços diferenciados, exercida pela Petrobras, contempla o perfil de vendas dos distribuidores sem que sejam descontadas as aquisições de GLP que não foram realizadas junto à Petrobras. Uma alteração na metodologia, no sentido de abater essas aquisições do cálculo do perfil de cada distribuidor, irá ao encontro de proporcionar maior viabilidade às importações do combustível por esses agentes.
- A Resolução ANP nº 5/2015, que estabelece estoques mínimos de GLP, foi judicializada pelo Sindigás, fazendo com que a Agência fique impedida de atuar junto a seus associados. Ações que permitam a ANP requerer estoques mínimos desse combustível caminharão a favor de uma maior segurança para o abastecimento do produto.

Ações de longo prazo

- A cadeia Sul possui menor capacidade de armazenagem agregada, além de possuir o maior déficit de oferta em comparação com sua demanda. Tais fatos revelam ser importante a existência de investimentos na estrutura de armazenagem da região. A construção de um terminal em Paranaguá (PR), para aumentar a tancagem local, caminhará ao encontro de um avanço na capacidade de importação e cabotagem, configurando-se como uma alternativa para a limitação atual local e do sistema de Santos (SP).
- A Petrobras está passando por um momento de mudanças, tanto nas estratégias ligadas a redução de custos quanto à oferta de GLP devido às rotas do Pré-Sal. Nesse contexto, é importante que haja maior previsibilidade das ações futuras do produtor para que os distribuidores direcionem suas operações e investimentos com maior segurança.
- Devem ser realizados investimentos em capacidade armazenagem, para adequação da infraestrutura às alterações nas fontes de suprimento e a substituição do navio tanque utilizado em Ipojuca.

A Nota Técnica 411 / 2017 / SAB-ANP se encontra nos anexos desse Relatório.

3. PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DE ÁREAS PORTUÁRIAS COM FOCO NO ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

O SCT de Abastecimento tem trabalhado de forma integrada com o SCT de Infraestrutura de modo a viabilizar a participação efetiva da ANP na análise de procedimentos licitatórios de arrendamentos de instalações portuárias em portos organizados com foco na garantia do abastecimento nacional de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.

Como produto dessa atuação conjunta, formou-se um Grupo de Trabalho com a participação de representantes da ANP e da ANTAQ com o objetivo de estabelecer uma proposta de ações com o intuito de:

- (i) discutir assuntos de interesse comum entre ambas as Agências relacionados ao atendimento do que estabelece a Lei dos Portos; e
- (ii) apresentar proposta de resolução conjunta que discipline todas as etapas cabíveis de participação da ANP em ações junto à ANTAQ para a condução de assuntos de interesse comum entre ambas as Agências, relacionados ao atendimento do que estabelece a Lei dos Portos.

Como produto final do GT, espera-se além da elaboração de Resolução Conjunta que garanta a participação da ANP, no âmbito de suas competências, nas licitações de Portos Públicos, outras iniciativas junto às autoridades portuárias para a definição de ações nos portos públicos para garantia do abastecimento de combustíveis.

No âmbito do Combustível Brasil, a ANP elaborou a Nota Técnica nº 529/2017 - SAB - ANP, na qual analisa, sob o ponto de vista do abastecimento de combustíveis, a importância relativa dos Portos Brasileiros, com ênfase nos Portos de Suape, São Luis, Santos e Paranaguá.

Respostas às consultas do MTPA quanto aos processos licitatórios em andamento, bem elaboração de Nota Técnica em atendimento à demanda do SCT de infraestrutura, com a priorização dos portos públicos com vistas à garantia do abastecimento de combustíveis no País.

4. APRIMORAMENTO DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO DA MOVIMENTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS, BIOCOMBUSTÍVEIS E DEMAIS DERIVADOS

Por meio da Resolução ANP nº 17/2004, a ANP introduziu o SIMP (Sistema de Informação e Movimentação de Produtos) que passou a ser usado por um grupo de agentes econômicos para o envio de informações mensais sobre as suas atividades à ANP. Esse grupo compreende todo e qualquer agente econômico autorizado ou não pela ANP, que seja responsável por atividades de importação, exportação, produção, processamento, movimentação, transporte e transferência, armazenamento e distribuição de petróleo, de qualquer derivado de petróleo, de gás natural ou de xisto, bem como de quaisquer outros produtos regulados pela ANP.

No total, cerca de 1860 agentes devem declarar sua movimentação, dos quais 71% são empresas sob a supervisão da Superintendência de Abastecimento (SAB) da ANP. Transmitidas mensalmente, essas declarações já somam 3,5 milhões de linhas de informações.

Até recentemente, as auditorias eram realizadas por meio de análise planilhas possibilitando a verificação de um balanço total do volume comercializado com detalhamento restrito ao nível de produto e agente. Essas análises eram inadequadas para uma abordagem com um maior nível de detalhamento, como por exemplo, as que buscam alcançar informações relativas aos códigos de Instalação. O fato da ANP não ter acesso aos dados primários da Receita Federal, adiciona maior complexidade às análises mais elaboradas.

Servidores da SAB iniciaram o desenvolvimento de um sistema que passou a ser utilizado na análise das declarações de movimentações dos agentes do segmento de Solventes,

denominado Sistema Lupa. Após a aplicação inicial no mercado de Solventes, o sistema foi continuamente melhorado e adaptado para sua utilização em todos os segmentos.

O Sistema Lupa cruza os dados entre os informantes, linha a linha, e gera um relatório individual customizado que é encaminhado automaticamente por email para cada agente. Nesse email, o Sistema Lupa, além de apontar os erros, encaminha um manual com os procedimentos e prazos para correção, sem a necessidade de emissão de Documentos de Fiscalização ou de autuações.

Com o Sistema Lupa, a capacidade de análise da equipe aumentou consideravelmente e o tempo para a elaboração de relatórios foi reduzido de duas semanas para um dia. O sistema que NFe à NFe.

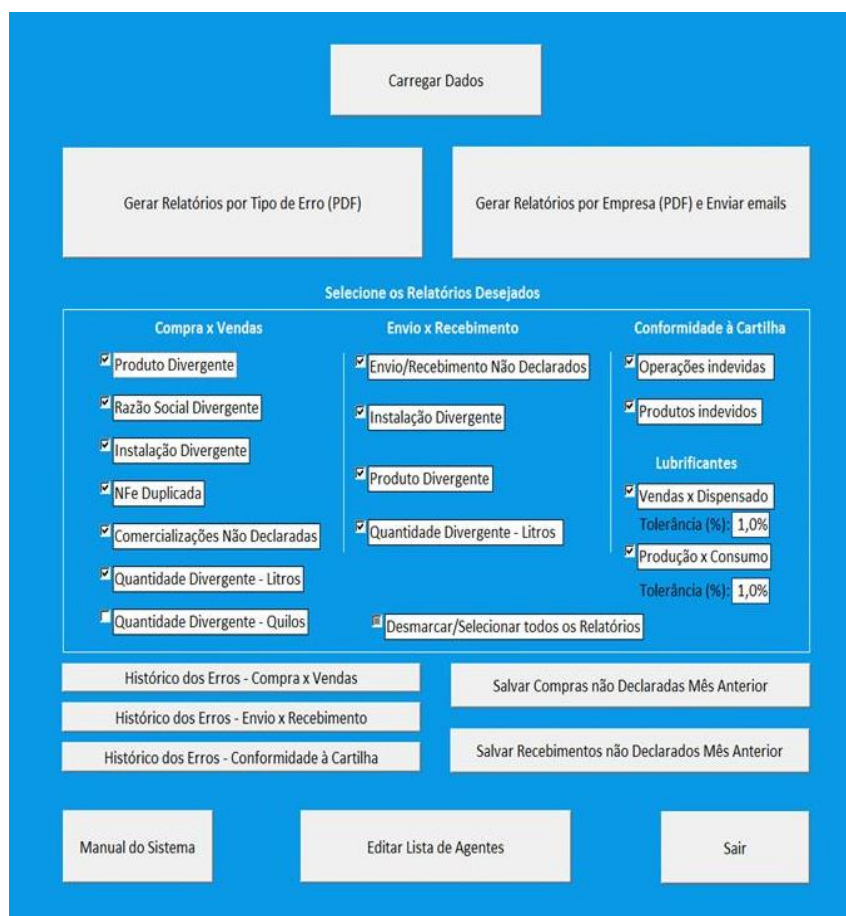
O escopo atual contempla a auditoria de 12 itens de comercialização e 6 itens de transferência. Além dessas verificações, o sistema é capaz de sofrer customizações para atender às particularidades de cada mercado.

No início do processo, dezenas de agentes, que poucas vezes tiveram sua declaração analisada, recebem um relatório personalizado contendo os erros encontrados em cada linha de suas declarações. Assim, o gargalo da utilização não mais se encontra na fase de identificação dos erros, mas sim na capacidade de resposta da equipe aos agentes.

O Sistema Lupa também viabiliza a expansão da utilização das informações do SIMP.

A figura a seguir apresenta o esquema de funcionamento do Sistema Lupa.

Figura. Esquema de funcionamento do Sistema Lupa



A implementação do Sistema acarretou celeridade e confiabilidade às auditorias realizadas para os diversos agentes com as vantagens:

- ampliação da quantidade de erros apurados;

- redução do tempo de análise;
- facilidade de implementação para todos os produtos;
- possibilidade de criação de relatórios específicos para cada produto;
- melhoria das informações sem a necessidade de autuações;
- maior confiabilidade das informações possibilita análises mais amplas como, por exemplo, dos fluxos logísticos de combustíveis.

Cabe ressaltar que as informações referentes aos biocombustíveis, serão de suma importância para o atendimento das diretrizes do Programa RENOVABIO.

5. ESTUDOS SOBRE O PANORAMA DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E BIOCOMBUSTÍVEIS NO BRASIL

O Subcomitê de Abastecimento promoveu na ANP, no dia 13/11/2017 o workshop “O abastecimento de combustíveis no Brasil”. O evento teve como objetivos apresentar as ações realizadas e debater cenários e propostas para os desafios relacionados ao abastecimento nacional. Cabe ressaltar que o evento contou com participantes de diversos setores da distribuição, produção e importação de combustíveis e biocombustíveis. No workshop foram discutidos os temas projeção da demanda de óleo diesel e ciclo Otto, o mercado de combustíveis, gargalos logísticos no Brasil, os desafios para o abastecimento de óleo diesel e gasolina na Região Norte, evolução do mercado de diesel e gasolina, a importação de combustíveis no Nordeste e no Sudeste, desafios para o abastecimento de GLP e o abastecimento de asfalto.

A seguir apresentamos a estruturação do *Workshop*.

Bloco I: Evolução da Demanda de Combustíveis e os Desafios para o Abastecimento Nacional

Projeção da demanda de óleo diesel e ciclo Otto

Empresa de Pesquisas Energéticas - EPE

Superando os gargalos Logísticos no Brasil

Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL

Os desafios para o abastecimento de óleo diesel e gasolina na Região Norte

Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes - SINDICOM

Bloco II: O Mercado de Combustíveis

Evolução do mercado de diesel e gasolina

Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS

A importação de combustíveis no Nordeste e no Sudeste

Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis - ABICOM

Bloco III: O Abastecimento de GLP e Asfaltos

Desafios para o Abastecimento de GLP

Vopak Brasil

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

O Abastecimento de Asfaltos

Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfaltos - ABEDA

Os debates promovidos durante o workshop foram de grande relevância para o Programa Combustível Brasil, pois apresentaram uma fotografia da configuração atual do mercado e possibilitaram a identificação de novas frentes de investimentos.

Cabe ressaltar que no *workshop* foram discutidas estratégias de suprimento desde o GLP até a distribuição de asfaltos.

6. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SITE DA ANP

A divulgação de dados para mercado se constitui em importante e eficiente ferramenta que leva a autoregulação dos diversos segmentos da cadeia de combustíveis.

Em fevereiro de 2017, a ANP passou a divulgar o Boletim de Lubrificantes que tem como objetivo fornecer informações atualizadas sobre o mercado brasileiro de lubrificantes, com dados retirados do sistema SIMP.

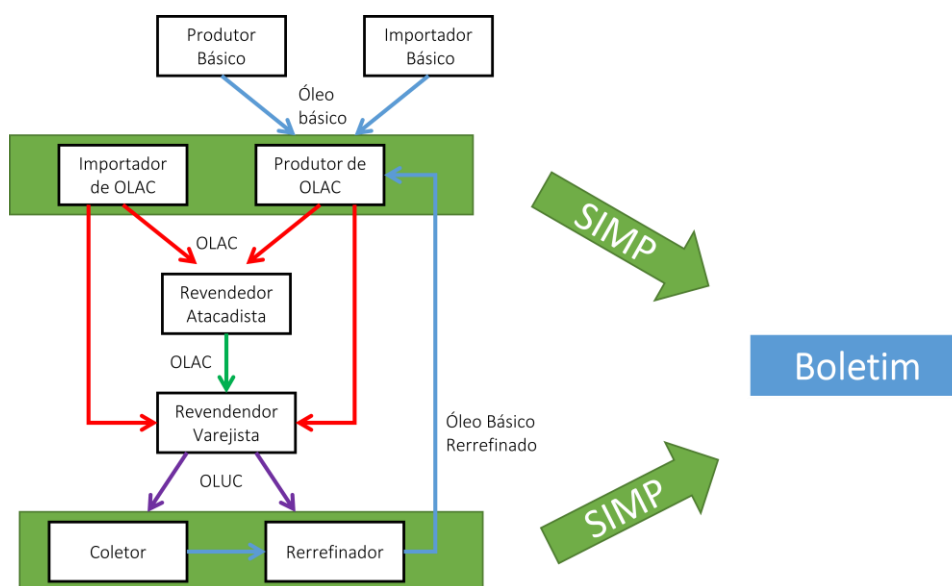
Em suas edições, o boletim se propõe a:

- a) compilar e apresentar os volumes produzidos, comercializados, comercializados e reutilizados de óleos lubrificantes;
- b) enumerar e localizar geograficamente os agentes autorizados/revogados pela ANP;
- c) apresentar o índice de adimplência dos agentes em relação ao envio do SIMP, bem como as principais auditorias gerais realizadas, a fim de garantir a fidedignidade da informação.

Como as informações volumétricas são declaratórias, são sujeitas a reprocessamentos.

O Boletim de Lubrificantes é um produto criado pela SAB/ANP para a sociedade, que dá transparência às informações de mercado e, por meio de arquivos eletrônicos anexos, permite a manipulação de seus dados por qualquer interessado. Sua publicação tornou-se possível após a adoção do SIMP (Sistema de Informações de Movimentação de Produtos) como meio para a declaração de informações pelos agentes regulados.

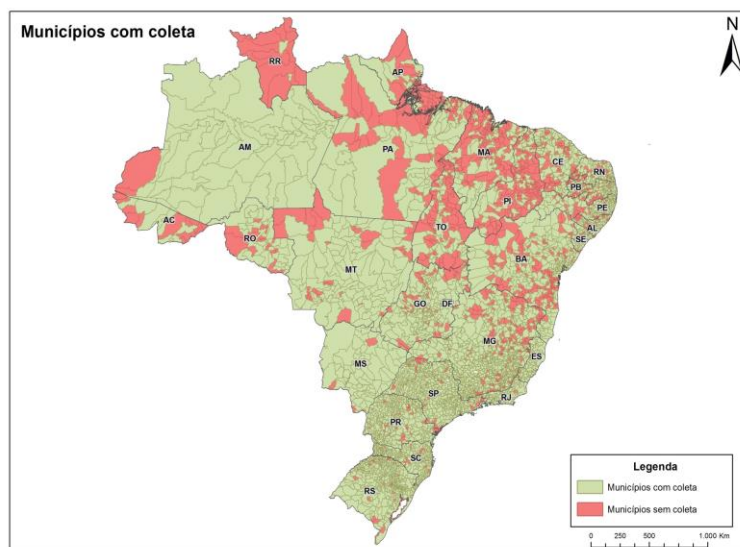
Figura: O Mercado Nacional de Lubrificantes e seu Boletim



Fonte: ANP

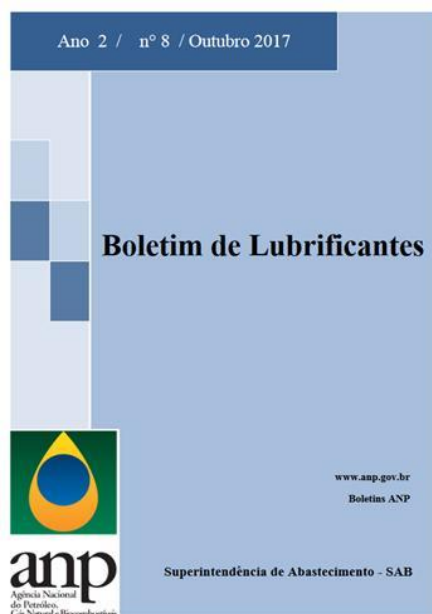
A publicação mensal apresenta alto nível de detalhamento das informações de vendas, coleta e rerrefino de lubrificantes, o que favorece o acompanhamento do cumprimento das metas de coleta, do rendimento dos rerrefinadores e da emissão de certificados de coleta e recebimento de OLUC (óleo lubrificante contaminado).

Figura: Abrangência da Coleta de OLUC



Fonte: SIMP-ANP

Essa publicação foi pioneira na consolidação de informações de um dos mercados regulados pela SAB/ANP, tendo influenciado o comportamento de empresas e órgãos relacionados ao setor. Seu sucesso provocará a publicação de boletins semelhantes para os demais mercados regulados pela SAB/ANP.



Outra demanda do mercado diz respeito a informações sobre importações e exportações de combustíveis, frente a nova configuração de mercado. Para atender a essa demanda a ANP vem publicando desde julho de 2017 o Relatório Bimestral de Comércio Exterior. O relatório contém dados e estatísticas sobre o segmento, visando fornecer um panorama do comércio exterior de combustíveis.

Dentre os dados e estatísticas apresentados no Relatório, podemos destacar:

Licenças de importação: Fonte: Sistema MCE/ANP - Relação Produtos/NCMs disponível no sítio da ANP, na "Cartilha de Preenchimento i-SIMP - Importador / Exportador / Comercial Exportadora".

Quantitativo de agentes: Autorizações: Sítio da ANP --> Importação e Exportação --> Autorizações para Exercício da Atividade. Revogações: Coordenação de Regulação e Processo Administrativo/SAB. Óleo Lubrificante (autorizações e revogações OLAC e cadastro Óleo Básico): SIMP Cadastro.

Preços: Convertidos de suas unidades e moedas nas cotações originais para um mesmo padrão de comparação, em R\$/litro, usando a taxa de câmbio mensal média (Ptax/Bacen).

Preços ao produtor dos derivados de petróleo: Dados estatísticos mensais da ANP. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-de-produtores>, sendo os valores livres de qualquer tributação.

Preços ao produtor de etanol: CEPEA/SALQ. Série histórica semanal em R\$ / litro. Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/etanol.aspx>. Os preços ao produtor de etanol anidro levantados pela CEPEA referem-se ao estado de São Paulo.

Evolução das importações e das exportações: Fonte: Dados estatísticos, sítio da ANP.

Preços da importação na condição de venda dos derivados de petróleo e do etanol: Fonte: Portal AliceWeb. Preços na condição de venda FOB. Cálculo baseado no quociente entre o valor total importado do produto e a quantidade total importada, convertido para R\$ / litro.

Preços internacionais dos derivados de petróleo e do etanol: Fonte: Boletim Mensal de Preços e Estudos Econômicos, da ANP.

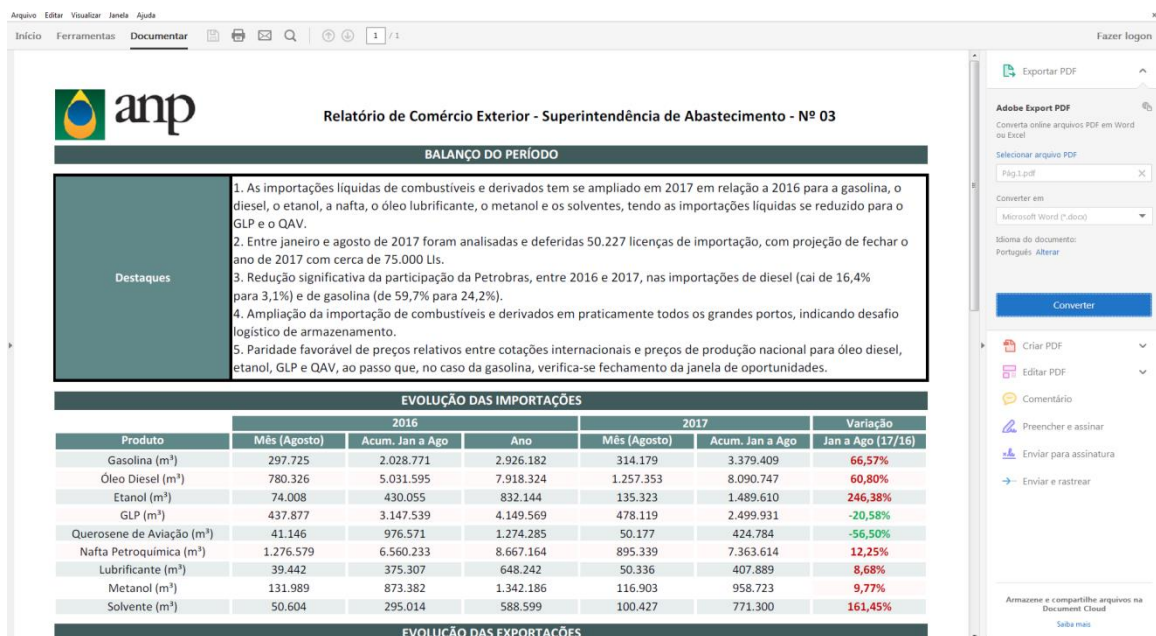
Câmbio: Fonte: Cotações de Taxas de Câmbio do Banco Central do Brasil - Dólar Comercial, valor de compra. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>. Cálculo da taxa de câmbio mensal calculada como a média aritmética das cotações diárias do mês.

Paridade de preços: Compara diretamente o preço do fornecedor nacional com as principais cotações internacionais.

Importação por porto e participação de mercado do sistema PETROBRAS: Fonte: SISCOMEX. Consulta em 12/07/2017.

Relação Produtos/NCMs disponível no sítio da ANP, na "Cartilha de Preenchimento i-SIMP - Importador / Exportador/ Comercial Exportadora".

Unidades de Medida: Todos os produtos estão mensurados em R\$/litro, exceto GLP que está mensurado em R\$/Kg.



Relatório de Comércio Exterior - Superintendência de Abastecimento - Nº 03

BALANÇO DO PERÍODO

Destaques

1. As importações líquidas de combustíveis e derivados tem se ampliado em 2017 em relação a 2016 para a gasolina, o diesel, o etanol, a nafta, o óleo lubrificante, o metanol e os solventes, tendo as importações líquidas se reduzido para o GLP e o QAV.
2. Entre janeiro e agosto de 2017 foram analisadas e deferidas 50.227 licenças de importação, com projeção de fechar o ano de 2017 com cerca de 75.000 Lts.
3. Redução significativa da participação da Petrobras, entre 2016 e 2017, nas importações de diesel (cai de 16,4% para 3,1%) e de gasolina (de 59,7% para 24,2%).
4. Ampliação da importação de combustíveis e derivados em praticamente todos os grandes portos, indicando desafio logístico de armazenamento.
5. Paridade favorável de preços relativos entre cotações internacionais e preços de produção nacional para óleo diesel, etanol, GLP e QAV, ao passo que, no caso da gasolina, verifica-se fechamento da janela de oportunidades.

EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

Produto	2016			2017		Variação Jan a Ago (17/16)
	Mês (Agosto)	Acum. Jan a Ago	Ano	Mês (Agosto)	Acum. Jan a Ago	
Gasolina (m³)	297.725	2.028.771	2.926.182	314.179	3.379.409	66,57%
Óleo Diesel (m³)	780.326	5.031.595	7.918.324	1.257.353	8.090.747	60,80%
Etanol (m³)	74.008	430.055	832.144	135.323	1.489.610	246,38%
GLP (m³)	437.877	3.147.539	4.149.569	478.119	2.499.931	-20,58%
Querosene de Aviação (m³)	41.146	976.571	1.274.285	50.177	424.784	-56,50%
Nafta Petroquímica (m³)	1.276.579	6.560.233	8.667.164	895.339	7.363.614	12,25%
Lubrificante (m³)	39.442	375.307	648.242	50.336	407.889	8,68%
Metanol (m³)	131.989	873.382	1.342.186	116.903	958.723	9,77%
Solvente (m³)	50.604	295.014	588.599	100.427	771.300	161,45%

EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

7. INICIATIVAS DE FOMENTO PARA A ENTRADA DE NOVOS PLAYERS NO MERCADO.

Em 28/08/2017 foi realizado na ANP o Workshop “Investimentos em Infraestrutura para GLP”, que contou com a participação de diversos atores da cadeia e de importadores que apresentaram gargalos logísticos para a importação do GLP. Também foram apresentadas alternativas de investimentos para melhoria da infraestrutura de recebimento do GLP importado.

Esse trabalho foi desenvolvido em parceria com o Subcomitê de Infraestrutura. Participaram como palestrantes no workshop a Petrobras, o Sindigás, representante do Porto de Itaqui e a Tegás, Armazenagem e Movimentação de GLP.

	NOTA TÉCNICA DIR III Nº 001/2017	15/09/2017
---	---	------------

ASSUNTO: Análise das restrições de uso do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP).

REFERÊNCIA: Workshop de Investimentos em Infraestrutura para GLP.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Esta Nota Técnica tem como objetivo analisar os cenários de oferta e demanda de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) para subsidiar uma avaliação quanto à flexibilização do uso do GLP. Atualmente, a Resolução ANP nº 49/2016 estabelece a vedação do uso de GLP em motores de qualquer espécie, inclusive com fins automotivos (exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais.

2. HISTÓRICO

2.1 A lei⁷ que restringe certos usos do GLP no Brasil data de 1991. Naquela época, a primeira guerra do Golfo (invasão do Kuwait pelo Iraque) parecia ser uma séria ameaça de aumento nos preços e até mesmo de falta de petróleo para as necessidades de consumo em nosso País. O Brasil importava quase 50% do petróleo e derivados que consumia.

2.2 No caso do GLP, a dependência do mercado externo chegava a 80% e o preço era fortemente subsidiado para torná-lo acessível aos consumidores. O montante de recursos destinados a esse fim contribuía para o agravamento do déficit do setor público, em função da existência da Conta Petróleo e Derivados mantida pela Petrobras.

2.3 Esse contexto exigiu uma série de medidas governamentais para a contenção do consumo de derivados de petróleo. Assim, a Lei 8.716, de 8/2/1991, definiu

⁷ Lei nº 8.176, de 08 de fevereiro de 1991, define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis.

como crime contra a ordem econômica o uso de GLP “em motores de qualquer espécie, saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas, ou para fins automotivos”, ou seja, qualquer utilidade que não fosse considerada essencial no caso desse energético.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

3.1 A Lei nº 8.176, de 08 de fevereiro de 1991, estabelece em seu artigo 1º, crimes contra a ordem econômica:

“Art. 1º Constitui crime contra a ordem econômica:

I - adquirir, distribuir e revender derivados de petróleo, gás natural e suas frações recuperáveis, álcool etílico, hidratado carburante e demais combustíveis líquidos carburantes, em desacordo com as normas estabelecidas na forma da lei;

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

Pena: detenção de um a cinco anos.” (grifo nosso).

3.2 A Resolução ANP nº 15/2005, que regulamentava, à época, a atividade de distribuição de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), também estabelecia em seu art. 30:

“Art. 30. É vedado o uso de GLP em:

I - motores de qualquer espécie;

II - fins automotivos, exceto em empilhadeiras;

III - saunas;

IV - caldeiras; e

V - aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais.”

3.3 Em 22/08/2013 foi publicada a Resolução ANP nº 33, de 21/8/2013, que alterou o art. 30 da Resolução ANP nº 15/2005, acrescentando assim, como exceção na vedação de usos de GLP, os equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna:

“Art. 1º Fica alterado o Art. 30 da Resolução ANP nº 15, de 18 de maio de 2005, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 30. É vedado o uso de GLP em:

I - motores de qualquer espécie, inclusive com fins automotivos, exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna;

II - saunas;

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

III - caldeiras; e

IV - aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União.”

3.4 A Resolução ANP nº 49/2016, **que regulamenta atualmente a atividade de distribuição de gás liquefeito de petróleo (GLP)**, e que revogou a Resolução ANP nº 15/2005, também estabelece em seu art. 33:

“Art. 33. É vedado o uso de GLP em:

I - motores de qualquer espécie, inclusive com fins automotivos, exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna;

II - saunas;

III - caldeiras; e

IV - aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais.”

4. INFORMAÇÕES TÉCNICAS

4.1 A oferta de GLP no Brasil é composta pela produção interna e pelas importações. A projeção da oferta para o curto prazo, nesta Nota Técnica, será feita apenas em relação à parcela da produção interna, na medida em que o déficit será automaticamente importado, independentemente de qual seja este volume. Para a projeção de oferta, foram coletadas informações de autorizações junto à Superintendência de Produção de Combustíveis (SPC). Ressalta-se que a produção de GLP é oriunda das refinarias de petróleo, polos de processamento de gás natural e centrais petroquímicas. Assim, para a estimativa de oferta nos próximos anos, devem ser consideradas novas instalações ou ampliação das unidades existentes para os três tipos de produtores.

4.2 Na atividade de refino de petróleo, a única ampliação autorizada que deve ser concretizada no curto prazo se refere à operação do trem 1 da Refinaria Abreu e Lima (RNEST) na capacidade máxima autorizada (18.285 m³/d). Atualmente, a RNEST está autorizada a operar, conforme Autorização ANP nº 144/2016, com a carga processável limitada a 15.900 m³/dia (100.000 bpd), conforme exigência da Renovação da Licença de Operação nº 05.16.01.000070-6, emitida pela Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH. Com a partida da Unidade de Abatimento de Emissões (SNOX), a refinaria poderá então operar com plena carga. A partida desta unidade está prevista para junho/2018.

4.3 Há outras instalações autorizadas na atividade de refino de petróleo que se encontram com as obras paralisadas pela PETROBRAS e sem previsão de retomada: o segundo trem da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), que dobrará a capacidade de processamento da refinaria, e uma nova refinaria (COMPERJ). Ambos os projetos estão parados em busca de parceria, conforme Plano de Negócios e Gestão 2017-2021 divulgado pela PETROBRAS.

4.4 Em relação ao processamento de gás natural, há a previsão de entrada em operação do Polo de Processamento de Gás Natural do COMPERJ no ano de 2021, com previsão de produção de GLP de 3.840 t/d. Quanto às centrais petroquímicas, não há nenhuma ampliação ou nova instalação autorizada, logo não se espera nenhum aumento de produção de GLP proveniente deste tipo de produtor.

4.5 No ano de 2016, as vendas de GLP pelas distribuidoras totalizaram 13.397.600 m³. O volume de GLP importado no mesmo ano foi de 4.149.600 m³.

4.6 Estima-se um consumo adicional anual⁸ de 44.880 t (81.304 m³) para uso em motores, 128.080 t (232.029 m³) para caldeiras, 28.200 t (51.087 m³) para saunas e 25.000 t (45.290 m³) para aquecimento de piscinas, totalizando 226.160 t (409.710 m³).

4.7 Assim, caso haja o fim das restrições atuais ao uso de GLP (com exceção do uso automotivo), a demanda deve aumentar em cerca de 3%. É importante destacar que não se espera um crescimento imediato da demanda para esses novos usos, uma vez que serão necessários investimentos para substituição de infraestrutura montada para o energético antecessor. No entanto, os novos empreendimentos poderão contemplar em seus projetos, a utilização do GLP em motores, saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas.

4.8 É possível ainda se optar por um modelo de liberação escalonada às restrições atuais, iniciando-se pela menor demanda, a fim de se observar melhor o comportamento do mercado. Nesse contexto, poderia ser liberado inicialmente o uso de GLP para aquecimento de piscinas, seguido do uso para saunas, motores e finalmente para caldeiras.

4.9 Como se observa na Tabela 1, a demanda de GLP é superior à produção interna e assim deve permanecer nos próximos anos, mesmo que não haja o fim das

⁸ Dados estimados pelo SINDIGÁS, 2017.

restrições de uso do GLP. Já optar pela liberação total dos usos (com exceção do uso automotivo) para o ano de 2018, acarretará um aumento nas importações do produto de aproximadamente de 12%.

Ano	Refinarias	UPGNs	Centrais Petroquímicas	Produção Total	Demanda ⁹	Déficit
2017	7.329.727	2.159.981	173.414	9.663.122	13.430.124	3.767.002
2018	7.879.456	2.159.981	173.414	10.212.851	13.623.696	3.410.845
2019	8.429.186	2.159.981	173.414	10.762.581	13.820.904	3.058.323
2020	8.429.186	2.159.981	173.414	10.762.581	14.037.444	3.274.863
2021	8.429.186	4.664.141	173.414	13.266.741	14.253.732	986.991

Tabela 1 - Produção de GLP por tipo de unidade produtora e demanda estimada (m³).

No ano de 2021, com um aumento expressivo da produção de GLP proveniente do Polo de Processamento de Gás Natural do COMPERJ, as importações de GLP diminuirão bastante: de 3.274.863 m³, no ano de 2020, para 986.991 m³, no ano de 2021. Assim, a liberação de todos os usos em 2021, ocorrerá num cenário de menor dependência externa e a demanda adicional de 409.710 m³ de GLP para o fim de todas as restrições provocará um aumento de 41,51% nas importações, mas mesmo assim, será um volume absoluto total importado menor (1.396.701 m³) que no ano anterior.

4.10 Caso seja feita a opção por uma liberação escalonada das restrições, iniciando em 2018, pelo fim da restrição ao uso do GLP para aquecimento de piscinas, e, sucessivamente¹⁰ até 2021, alcançar o fim de todas as restrições (com exceção do uso automotivo), teremos o aumento de importações da forma apresentada na Tabela 2.

4.11 A Tabela abaixo reflete as previsões de oferta e demanda de GLP, considerando o crescimento vegetativo e a liberação de novos usos do GLP.

Ano	Oferta	Demanda ¹¹	Déficit	Déficit com novos usos	Aumento de importações de GLP
2017	9.663.122	13.430.124	3.767.002	3.767.002	-
2018	10.212.851	13.623.696	3.410.845	3.456.135	1,33%
2019	10.762.581	13.820.904	3.058.323	3.154.700	3,15%
2020	10.762.581	14.037.444	3.274.863	3.452.544	5,43%
2021	13.266.741	14.253.732	986.991	1.396.701	41,51%

Tabela 2 - Oferta, demanda, déficit e aumento de importações incluindo novos usos de GLP (m³).

⁹ Demanda de GLP segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2026).

¹⁰ Aquecimento de piscinas (2018); saunas (2019), motores (2020) e caldeiras (2021), completando todos os usos.

¹¹ Demanda de GLP segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2026).

4.12 Ressalta-se que o GLP concorre com outros energéticos, como óleo combustível, gás natural, diesel, gasolina, lenha e também com a eletricidade. Assim, a liberação total ou escalonada das restrições atuais, vai gerar uma demanda adicional de GLP nos casos em que o GLP se mostrar mais favorável, seja do ponto de vista econômico ou por critérios ambientais (por redução nas emissões de CO₂ e particulados).

5. INFORMAÇÕES RELEVANTES

5.1 É importante ressaltar que a liberação dos usos de GLP requer uma conscientização das empresas quanto à segurança das instalações que passarão a utilizá-lo. O GLP, como um gás extremamente inflamável¹², requer medidas apropriadas para seu manuseio e armazenamento, tais como:

- o local de armazenamento deve ser ventilado e protegido do sol, da chuva e da umidade;
- os recipientes devem ser mantidos longe de fontes de calor e de ignição;
- contêineres, tubulação e equipamentos utilizados durante operações de transferência devem ser constituídos por materiais condutores e devem permanecer conectados e aterrados;
- devem ser utilizados equipamentos elétricos (incluindo o sistema de ventilação / exaustão) à prova de explosão;
- devem ser usados somente equipamentos e ferramentas anticentelhas durante as operações de manuseio deste produto;
- os equipamentos de combate a incêndio e para contenção de derramamentos ou vazamentos devem permanecer bem acessíveis.

5.2 O GLP é mais pesado que o ar. Assim, em caso de vazamento, o gás irá acumular-se em áreas mais baixas, como ralos, caixas de gordura e galerias subterrâneas podendo causar acidentes futuros.

5.3 Assim, é fundamental que haja um acompanhamento de um serviço técnico especializado para as instalações de centrais de GLP, tanto para o projeto quanto para a operação, a fim de se evitar acidentes decorrentes da ampliação do uso desse combustível.

¹² Limite Superior de Explosividade (LES): 9,5%.
Limite Inferior de Explosividade (LEI): 1,8%.
Densidade: 0,493 a 0,58.

5.4 Diante disso, caso a Diretoria Colegiada delibere pela ampliação dos usos do GLP, entendemos ser oportuno que as questões de segurança operacional quanto ao manuseio e uso do GLP devam ser debatidas amplamente em evento específico, uma vez que existem diversas normas que regem este assunto.

6. CONCLUSÃO

6.1 Considerando que a Resolução ANP nº 49/2016 encontra-se atualmente em processo de revisão, o momento é oportuno para se avaliar a manutenção ou não da vedação de usos de GLP.

6.2 Conforme já demonstrado anteriormente, caso haja o fim das restrições atuais ao uso de GLP (com exceção do uso automotivo), a demanda deve aumentar em cerca de 3%, correspondendo a um aumento de 12% das importações do produto no ano de 2018. Tal aumento não ocorrerá de forma imediata e abrupta, pois serão necessários investimentos para substituição de infraestrutura existente para possibilitar o uso do GLP nas respectivas instalações.

6.3 Conclui-se que o aumento da demanda pela liberação das restrições atuais de uso não impactará fortemente o mercado atual. No entanto, para melhor acompanhamento desse mercado, propomos a liberação dos usos de forma escalonada, até se chegar a um cenário de maior oferta de GLP e, portanto, de menor dependência externa, previsto para o ano de 2021, com a entrada em operação do Polo de Processamento de Gás Natural do COMPERJ.

6.4 Por fim, cabe a Superintendência de Abastecimento (SAB) reavaliar a relação oferta/demanda de GLP em função da liberação dos novos usos, no sentido de que seja possível a antecipação dos demais usos com previsão mais alongada.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2017.

LIDIANE PEREIRA DAS NEVES

Assessora de Diretoria

WALDYR MARTINS BARROSO

Diretor

	Nota Técnica nº 411 / 2017 / SAB-ANP	17/07/2017
---	---	------------

ASSUNTO: Panorama do abastecimento nacional de GLP

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo

1.1.1. Esta Nota Técnica objetiva apresentar uma análise sobre o abastecimento nacional de GLP, identificando os pontos fracos e sugerindo ações que ajudem a mitigar os riscos de desabastecimento.

1.2. Histórico

1.2.1. Em setembro de 2013, o abastecimento de GLP sofreu forte impacto devido à menor oferta do combustível por parte da Petrobras, comparada com a demanda dos distribuidores. Tal redução ocorreu devido à ocorrência de importação abaixo das necessidades do mercado. Diante do cenário, a Superintendência de Abastecimento da ANP (SAB) entendeu ser necessário um maior acompanhamento do abastecimento desse produto. Desta forma, a SAB começou a realizar, mensalmente, reuniões para discutir oferta, demanda e outras informações relevantes sobre o mercado de GLP.

1.2.2. Em maio de 2014, a SAB realizou estudo sobre os fluxos de oferta de GLP e as capacidades de armazenagem dos produtores e distribuidores (GFL-GLP). As conclusões do trabalho apontaram para a necessidade de manutenção de estoques mínimos pelos agentes, a fim de que interrupções imprevistas no fornecimento do combustível fossem suportadas pelos estoques da cadeia. Como consequência, em janeiro de 2015, a SAB editou a Resolução ANP 5/2015 estabelecendo estoques semanais médios mínimos aos produtores e distribuidores. Ato contínuo, o Sindicato que representa os maiores distribuidores de GLP entrou com mandatos de segurança impossibilitando que a Agência aplicasse as penalidades da referida norma aos distribuidores associados a esse Sindicato, que descumprissem as obrigações.

1.2.3. Em março de 2016, visando uma análise mais robusta sobre os fluxos de GLP, uma vez que o GFL-GLP realizou uma análise estática dos dados, a SAB começou a desenvolver uma ferramenta capaz de analisar, de forma contínua e

dinâmica, os fluxos logísticos dos produtores e distribuidores de GLP. A ferramenta encontra-se em fase de conclusão pela Superintendência.

1.2.4. As reuniões mensais de abastecimento e o acompanhamento do mercado pela SAB revelaram uma oportunidade de aumento no fluxo de GLP em Suape (PE). Em julho de 2016, a SAB enviou um representante ao local para obter maiores informações sobre o assunto. Ao final, foram desenhados cenários com estimativas de possíveis ganhos nos fluxos de GLP. A SAB vem acompanhando a evolução do tema junto aos agentes. Atualmente, a Petrobras informou que aguarda manifestações dos distribuidores para que sejam iniciados os projetos necessários para modificação da estrutura atual.

1.2.5. Em abril de 2017, em reunião com Diretor da ANP, a SAB alertou para a situação de vulnerabilidade que o abastecimento nacional de GLP enfrenta atualmente. Como consequência, foi solicitada, à Superintendência, a realização de um estudo com o objetivo de avaliar o abastecimento nacional de GLP identificando os gargalos e riscos regionais, assim como possíveis ações de mitigação.

1.2.6. O cenário relatado pela SAB se tornou ainda mais delicado no mês de maio, quando o duto que faz ligação entre a RECAP e a Utingás foi desativado por problemas relacionados à segurança. A Petrobras prevê para abril de 2018 aumentar a oferta na RECAP (SP) para 100 mil t/mês, quase o dobro da oferta atual que está em torno de 54 mil t/mês.

2. O MERCADO BRASILEIRO DE GLP

2.1. Aspectos gerais

2.1.1. Em 2016, a demanda nacional de GLP alcançou 7,4 milhões de toneladas. Ao longo dos últimos 10 anos, o mercado cresceu à taxa média de 1,2 % a.a, que pode ser considerada moderada quando comparada a outros derivados de Petróleo. Por exemplo, no mesmo período, o consumo da gasolina aumentou à taxa de 6,5% a.a.

2.1.2. A Petrobras se mantém como o principal produtor e importador de GLP. Entre 2007 e 2016, a participação das importações no volume comercializado no mercado doméstico quase dobrou, passando de 15% para 31 %.

2.1.3. O segmento de distribuição de GLP apresenta elevada concentração, sendo que os cinco maiores distribuidores (Liquigás, Ultragaz, Supergasbras, Nacional Gás e Copagaz) detinham, em 2016, cerca de 84% do mercado nacional.

2.1.4. No Brasil, 81% do consumo de GLP tem como destino o uso doméstico. De acordo com os dados mais recentes da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE), para 2008/09, as famílias mais pobres comprometiam cerca de 2,1%

de sua renda com a despesa "Gás Doméstico", enquanto este comprometimento nas classes mais ricas é de apenas 0,2%.

2.1.5. Em decorrência, o preço para o consumidor tem grande apelo social, o que resultou na prática pela Petrobras de uma política de preços diferenciados, na qual há um preço para o volume comercializado para vasilhames de até 13 kg e outro para as demais formas de comercialização.

2.1.6. Entretanto, há dúvidas quanto à eficácia dessa política, uma vez que até chegar ao consumidor doméstico, o GLP percorre as etapas da distribuição, com 20 empresas autorizadas, e da revenda, que é composta por mais de 60.000 pontos espalhados por todo o país, incorporando as margens desses agentes. Esse processo pode inibir a chegada do desconto concedido pelo produtor aos lares brasileiros.

2.1.7. Essa diferenciação de preços resulta em preços médios de aquisição distintos para cada distribuidor. Os preços são calculados pela Petrobras de acordo com um perfil de comercialização de cada empresa, divulgado pela Agência. Sendo assim, entre os distribuidores, há distintas janelas de oportunidade para a importação do combustível, o que traria dificuldades à realização de importações por esse segmento. O critério atual do cálculo para a prática de preços diferenciados, exercida pela Petrobras, contempla o perfil de vendas dos distribuidores sem que sejam descontadas as aquisições de GLP fora do sistema Petrobras. Uma alteração no critério, no sentido de abater tais aquisições, seria um incentivo às importações por parte desses agentes.

2.1.8. Além da política de preços, os distribuidores alegam estar impedidos de realizar investimentos devido à forte presença do produtor. Adicionalmente, a principal associação que reúne os distribuidores, o Sindigás, vem advogando que futuros investimentos sejam realizados em *pool* pelos distribuidores interessados. Cabe destacar que, em recente manifestação, a Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR/ANP) afirmou que os eventos associativos devem ser submetidos ao CADE e que a ANP não deve se manifestar, antecipadamente, sobre esse tema.

2.1.9. Por outro lado, sujeita à restrição de recursos e à implantação de regras mais rigorosas de conformidade, a Petrobras vem adotando medidas que pressionam a operação logística dos distribuidores, como a otimização do perfil de produção e oferta de GLP, por polo, mais aderentes a critérios econômicos. Essas medidas resultam no aumento da demanda por transporte rodoviário e eleva os riscos para o abastecimento.

2.1.10. Por exemplo, devido à adoção de exigências mais rigorosas para a contratação de navios, houve uma redução na frota destinada à operação. Em 2016, o produtor chegou a operar com nove embarcações, quando o desejável, segundo sua área de logística, seria uma frota composta por doze navios. Isso limita a capacidade de reação a problemas no abastecimento, como o ocorrido em 2016, ocasião em que uma parada programada na REFAP (RS) se estendeu por um

prazo superior ao programado, e o produtor teve que realizar uma operação de transbordo no Porto de Rio Grande (RS).

2.1.11. Em resumo, a atual configuração do mercado, conforme relatado neste capítulo, desestimula a presença de novos investidores no segmento. Ações de incentivo à importação poderiam ser benéficas aos investimentos e ao abastecimento nacional de GLP. Ao mesmo tempo, maior previsibilidade das ações futuras da Petrobras faz-se importante para que os distribuidores direcionem suas operações e investimentos com maior segurança sobre os movimentos do produtor e maior agente do mercado de GLP.

3. A OFERTA DE GLP

3.1. Aspectos gerais

3.1.1. A produção nacional de GLP acontece em refinarias, unidades de processamento de gás natural (UPGNs) e Centrais Petroquímicas. A oferta do produto é complementada por importações que, em 2016, concentraram-se em quatro portos: Suape (PE), 66,7%, Santos (SP), 27,3%, Rio de Janeiro (RJ), 4,1% e Paranaguá (PR), 1,9%. Na tabela a seguir, são consolidadas as informações de oferta dos últimos dez anos, entre 2007 e 2016.

Tabela 1: Produção, importação e dependência externa de GLP

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produção	Refinarias	4.702	4.589	4.337	4.225	4.393	4.593	4.386	4.183	4.099	4.046
	UPGN	1.018	1.017	970	938	940	955	1.078	1.217	1.215	1.192
	Centrais Petroquímicas	80	90	224	55	169	172	182	148	149	96
	Total	5.801	5.695	5.531	5.218	5.503	5.720	5.646	5.548	5.463	5.334
	Importações	991	1.208	1.411	1.724	1.871	1.391	1.835	2.132	1.762	2.291
	Dependência externa	15%	18%	21%	25%	26%	19%	25%	29%	24%	31%

Fonte: SDR/ANP (Dados em mil toneladas)

3.1.2. No mercado de GLP, a Petrobras se compromete a garantir o abastecimento nacional, atendendo toda a demanda dos distribuidores. Nos últimos anos, como os preços médios nacionais se encontravam em patamares inferiores aos do mercado internacional, não existia motivação para aumento da oferta do combustível pelo principal produtor nacional. Se, por um lado, o produtor busca garantir o abastecimento, por outro, procura reduzir o custo das entregas e maximizar o uso da estrutura existente. As entregas ocorrem de acordo com a disponibilidade do combustível nos diversos polos, cabendo aos distribuidores adaptar-se à situação e arcar com os custos decorrentes das alterações de volume. As flutuações nas entregas por polo e as restrições operacionais do sistema obrigam a uma constante mudança nos fluxos logísticos dos distribuidores.

3.2. As refinarias

3.2.1. A garantia do abastecimento deixou de ser o foco da produção das refinarias da Petrobras. A demanda por óleo diesel é a principal direcionadora da produção de GLP nas refinarias. Sendo assim, a queda no volume de produção desse combustível foi a principal causa para a redução da produção de GLP verificada nessas instalações.

3.2.2. Adicionalmente, a produção de GLP compete com a produção de outros gases destinados à indústria petroquímica, como o propeno, o que tem levado à redução na oferta de GLP em algumas refinarias. Em 2017 está havendo uma redução significativa nas entregas de GLP da REFAP (RS), devido à comercialização de propeno com a Braskem.

3.2.3. É importante acompanhar os movimentos decorrentes desse processo de otimização, para que seus impactos nas entregas sejam antecipados, favorecendo a reorganização logística dos distribuidores.

3.2.4. Em 2016, os principais problemas no abastecimento de GLP foram causados por uma parada programada da REFAP (RS) e por uma parada não programada na RLAM (BA). Dessa forma, também deve ser dada atenção ao programa de manutenção da Petrobras.

3.3. As rotas de gás natural e as UPGNs

3.3.1. Em decorrência do desenvolvimento da exploração nos campos do pré-sal, houve novos investimentos em dutos de transporte e UPGNs, necessários ao escoamento da produção de gás natural associado ao petróleo. Restrições nesse sistema podem prejudicar a produção de petróleo.

3.3.2. As rotas 1 e 2, ligadas respectivamente às UPGNs de Cabiúnas (RJ) e Caraguatatuba (SP), devem alcançar seu limite de produção em 2017. O relatório da administração da Petrobras, publicado em 18/04/17, traz a informação de que a rota 3 seria concluída em 2019, sendo seguida pela partida da UPGN do Comperj (RJ), em 2020. Caso essa expectativa se confirme, o país poderá se aproximar da autossuficiência na produção de GLP, reduzindo ou eliminando as importações na região Sudeste, que utilizam o Terminal da Transpetro de Alemoa, em Santos (SP).

3.3.3. A produção de GLP da UPGN de Caraguatatuba (SP) é entregue aos distribuidores em São José dos Campos (SP), conjuntamente com a produção da REVAP.

3.3.4. Na UPGN de Cabiúnas, em Macaé (RJ), a produção pode ser escoada por modo rodoviário ou transferida para a REDUC, refinaria a qual é interligada por meio do oleoduto OSDUC II. Em Duque de Caxias (RJ), o GLP é entregue às bases dos distribuidores, em conjunto com a produção da própria refinaria. O aumento dos volumes de gás natural oriundos do pré-sal e a conclusão da UPGN do Comperj

tendem a aumentar a importância relativa das entregas de GLP, nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nesse contexto, os investimentos em capacidade de armazenagem nas bases de distribuição vinculadas às rotas do pré-sal, localizadas em Duque de Caxias (RJ) e em São José dos Campos (SP), devem ser priorizados, não havendo estímulo para ampliação da capacidade do sistema ligado ao Terminal de Alemoa, no Porto de Santos (SP).

3.4. As Centrais Petroquímicas (CPQs)

3.4.1. As CPQs participam de forma minoritária na oferta de GLP para o mercado e devem manter essa posição no abastecimento nacional desse combustível. A demanda dessas unidades por propeno e butano interfere na oferta das refinarias, uma vez que são produtos de maior valor agregado.

3.5. As importações

3.5.1. Motivada pela SAB, em um prazo exíguo, a SDR promoveu uma análise sobre a oferta mundial de GLP, tendo concluído que, “atualmente o mercado internacional de GLP é dotado de maior liquidez se comparado ao início dos anos 2010. A tendência é que o aumento da disponibilidade de excedente exportável nos EUA continue, assim, propiciando a ampliação da liquidez do mercado internacional de GLP. Ademais, segundo a consultoria Drewry, a oferta de VLGCs não representará, provavelmente, restrição para o crescimento do comércio internacional (pelo menos até 2018)”.

3.5.2. Enquanto os novos investimentos na produção nacional de GLP não se concretizam, as importações manterão grande relevância no abastecimento nacional. As importações ocorrem em portos e instalações com estruturas que apresentam limitações. Os principais portos utilizados para importação do combustível são Suape (PE) e Santos (SP).

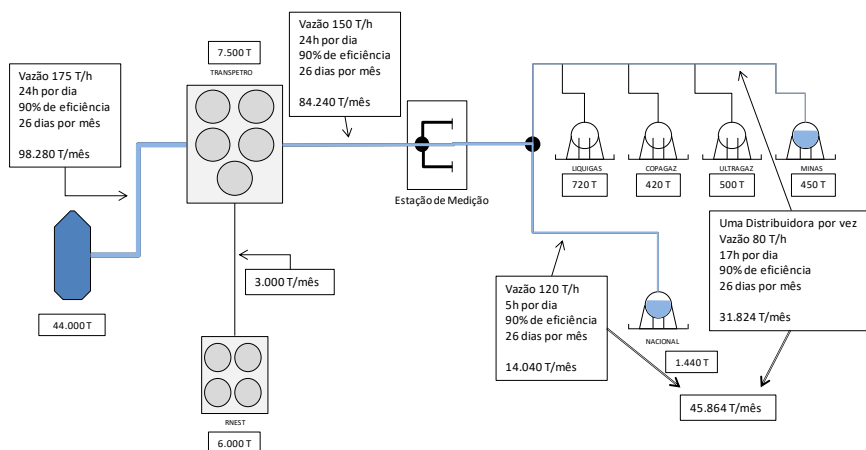
3.5.3. No porto de Suape (PE), o recebimento de importações é feito em um navio cisterna, contratado pela Petrobras, com capacidade para armazenar 44.000 t de GLP. Essa embarcação é capaz de realizar diversas operações simultâneas, tais como armazenagem e entrega para o polo local, o transbordo para navios de cabotagem que se dirigem a outros portos do Nordeste e o alívio de navios com produto importado, quando esses são destinados a uma segunda entrega, normalmente no Porto de Santos. A Petrobras vem alertando que pode optar pela suspensão do fretamento desse navio. Caso isso venha a ocorrer, para abastecer o mercado, serão necessárias sucessivas entregas de produto importado. Além disso, essa opção elevaria os riscos para o abastecimento nacional, pois reduziria a capacidade de armazenagem de GLP no Nordeste. A medida também provocaria o aumento de pagamento de estadias, uma vez que as instalações terrestres do Porto de Suape (PE) não reúnem condições para o recebimento dos lotes de produtos importados. Há uma questão de alocação de custos, dado que o fretamento do navio é arcado exclusivamente pela Petrobras, enquanto as estadias poderiam ser cobradas aos distribuidores.

3.5.4. Para a realização das entregas no polo de Ipojuca (PE), o GLP é bombeado do navio cisterna para as esferas do Terminal da Transpetro e, de lá para as bases dos distribuidores. Em visita ao local, a ANP constatou a existência de restrições na interligação do terminal às bases dos distribuidores, que limitam as entregas em Ipojuca. Para atender a demanda, o terminal da Transpetro tem operado 24 h/dia, durante todo mês.

3.5.5. A partir de Ipojuca (PE) são atendidos os polos de Fortaleza (CE) e São Luis (MA), com demandas respectivas de 24 mil t/mês e 13 mil t/mês. Considerados as entregas nesses três polos do nordeste, a internação de GLP oriundo da importação em Ipojuca (PE) estaria limitada a cerca de 90.000 t/mês.

3.5.6. Na figura a seguir, é apresentado um esquema da operação de descarga de GLP, no Porto de Suape (PE) e são estimados os volumes movimentados, considerando algumas restrições.

Figura 3 - Descarga de GLP no Porto de Suape (PE).



Fonte: SAB/ANP - 2016

3.5.7. Atualmente, o Porto de Santos (SP) é o segundo em importância para o recebimento das importações de GLP. Operacionalmente, devido a diversas restrições, o terminal da Petrobras no porto de Santos, conhecido como Ceosa ou Alemoa, tem capacidade para receber e entregar 130 mil t/mês de GLP.

3.5.8. Os navios de GLP atracam nos píeres 1 ou 2. No entanto, há restrições para o uso dos píer. No píer 1, que é destinado exclusivamente à Petrobras, o GLP concorre com os outros produtos movimentados pelo produtor, tais como o óleo diesel e o óleo combustível. No píer 2, onde a Petrobras não detém exclusividade, a descarga de derivados de petróleo compete com os granéis líquidos de outras empresas.

3.5.9. No terminal de Alemoa, há quatro esferas refrigeradas destinadas à armazenagem de GLP, com capacidade individual de 8.500 t. Como há a necessidade da manutenção de estoque em uma das esferas, para a garantia da continuidade da operação, isso limita a carga entregue pelos navios a cerca de 24.000 t, o que corresponde à capacidade aproximada das três esferas restantes.

3.5.10. Entre outubro e abril, período mais quente no hemisfério sul, a importação é realizada a partir da Argentina, em navios MGC (Medium Gas Carriers) com capacidade para 20.000 t. Esses navios trazem 16.000 t de propano e 4.000 t de butano.

3.5.11. De maio a setembro, o fluxo da Argentina é substituído pela importação de GLP dos EUA. Neste caso, o transporte é feito em navios LGC (Large Gas Carriers), com capacidade superior a 40.000 t, que descarregam parte da carga no navio cisterna em Suape (PE) e seguem para Santos (SP) com cerca de 24.000 t.

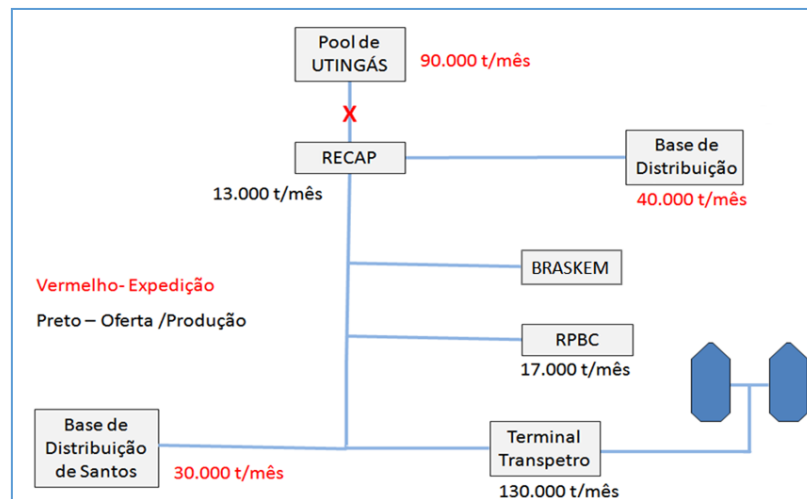
3.5.12. O terminal de Alemoa está conectado por uma linha dutoviária às bases da Liqueigás e Ultragas em Santos (SP). Outro ramal interliga essa instalação às Refinarias RPBC, localizada em Cubatão (SP) e RECAP, localizada em Mauá (SP). Além do GLP (propano), esse terminal envia butano para as bases dos distribuidores em Santos (SP). No duto que interliga o terminal às refinarias RPBC (SP) e RECAP (SP), também ocorre a movimentação de matéria prima destinada à Braskem, em Santo André (SP). Nessas ocasiões, o bombeio de GLP é interrompido e a entrega de GLP aos distribuidores ocorre em Santos e na RECAP, onde há bases de distribuição. Em junho de 2017, por questões de segurança, houve a interrupção das entregas para o terminal Utingás.

3.5.13. Além dos portos de Santos (SP) e Suape (PE), há operações de recebimento de produto importado nos portos de Paranaguá (PR) e Rio de Janeiro (RJ), porém, em reduzidas quantidades e frequência.

3.5.14. Na figura a seguir, é apresentado um esquema das instalações envolvidas no sistema de Santos (SP). O esquema indica a interrupção das operações da Utingás e registra os volumes movimentados até então.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

Figura 4 - Representação esquemática do sistema de Santos.



Fonte: SAB/ANP

3.5.15. No porto de Paranaguá (PR) a Petrobras compete com outras empresas pela utilização do píer de descarga. O terminal local da Transpetro possui restrita capacidade de armazenagem de GLP, compreendida por três esferas de 1.300 t, e está ligado à REPAR (PR) pelo poliduto OLAPA, que apresenta alta taxa de utilização, uma vez que também é utilizado para o envio e recebimento de outros combustíveis. Dessa forma, a operação no porto de Paranaguá (PR) apresenta baixa vazão de descarga e pode requerer mais de uma atracação, apresentando custos elevados. Esse porto é usado para o recebimento de GLP importado ou cabotado a partir de Barra do Riacho (ES).

3.5.16. No porto do Rio de Janeiro, a maior restrição é a profundidade dos canais de acesso, que limitam a capacidade dos navios a 9.000 t. Há um terminal em operação na Ilha Redonda, com capacidade para 20.000 t. Outro terminal, na Ilha Comprida, com a mesma capacidade, depende de investimentos adicionais para se tornar operacional. A dragagem das áreas de acesso e a conclusão dos investimentos na Ilha Comprida abririam um novo ponto para recebimento de navios com produto importado. Entretanto, na mesma região, a produção associada da REDUC e das UPGNs, vinculadas às rotas 2 e 3, já representa um grande volume para expedição a partir do Rio de Janeiro.

3.5.17. Em 19/04/17, em *workshop* realizado na ANP, a Petrobras informou que o limite de volume de importação foi alcançado no inverno de 2016 (junho e julho). Nesse ano, o volume total importado alcançou 4,1 milhões de m³, o que equivale a um volume médio mensal de 187 mil toneladas por mês. Entretanto, restrições na produção e a sazonalidade na demanda podem elevar a necessidade de importações em determinados períodos. Entre abril e agosto do mesmo ano, o volume médio importado foi de 238 mil t/mês, levando as operações de internação de GLP ao seu limite. Considerados os limites usuais de Santos (SP) e Ipojuca (PE), 130 mil t e 90 mil t mensais respectivamente, nos períodos de pico de demanda, a Petrobras se vê obrigada a internar produto nos Portos do Rio de

Janeiro (RJ) e Paranaguá (PR), elevando seus custos e pressionando a utilização de sua frota de navios.

3.5.18. Outro fator que limita as entregas de GLP importado é a prática adotada para o rateio das entregas, que se baseia no histórico da participação dos distribuidores nas retiradas de cada ponto de entrega. Em alguns casos, o produtor se vê impedido de bombear produto porque distribuidores com reduzida infraestrutura, em determinado local, não conseguem absorver o fluxo como os maiores. Há casos relatados pela Petrobras em que é necessário que ocorra mais de um bombeio por dia para atendimento à demanda do distribuidor. A SAB entende que este critério deve ser abandonado, deixando que apenas as limitações operacionais restrinjam os volumes.

3.5.19. Por exemplo, no Porto de Suape (PE), os bombeios para a Nacional Gás Butano são restritos a um período de cinco horas, para que seu recebimento seja alinhado à demanda atual. Enquanto isso, outros quatro distribuidores, que são abastecidos por um duto de menor capacidade, recebem bombeios durante 19 horas. Essa operação impacta o limite da entrega total.

4. A LOGÍSTICA DE SUPRIMENTO DE GLP NO BRASIL

4.1. A capacidade agregada de armazenagem

4.1.1. Inicialmente, cabe comentar a capacidade total de armazenagem de GLP, em cada região do país. Na tabela a seguir, as informações são apresentadas de forma consolidada.

Tabela 2: Capacidade de Armazenagem em dias de demanda

Cadeia de Suprimento	Produtor	Distribuidor	Total
Norte	19,6	7,9	27,5
Nordeste - Cabotagem	15,1	3,8	18,9
Bahia e Sergipe	7,9	2,5	10,4
Sudeste e Centro-Oeste	16,7	4,1	20,8
Sul	6,7	4,4	11,1

Fonte: GFL-GLP, 2014

4.1.2. Traduzida em dias de cobertura, a Região Norte apresenta capacidade de armazenagem correspondente a aproximadamente 28 dias da demanda. Dada à predominância das operações fluviais, essa região apresenta, permanentemente, um considerável volume de estoque em trânsito.

4.1.3. No Nordeste, região onde os distribuidores apresentam a menor capacidade de armazenagem, em razão do navio cisterna, há uma razoável cobertura. Porém, há necessidade de realização de investimentos que permitam a substituição dessa estrutura provisória. Para compartilhar ganhos de escala e viabilizar o investimento em um novo terminal, os distribuidores poderiam firmar contratos de longo prazo com um investidor independente, que se dispusesse a construir essa infraestrutura. Assim, parte da capacidade do terminal poderia ser utilizada para a manutenção de seus estoques operacionais. Considerando que já há uma capacidade de armazenagem de 7.500 t no Terminal de Ipojuca (PE) da Transpetro, um novo terminal no mesmo local poderia contar com capacidade de pelo menos 50.000 t, sendo 35.000 t destinadas ao recebimento dos navios com produto importado e outras 15.000 t para cobertura do estoque operacional de cinco dias de vendas da região abastecida por este polo.

4.1.4. A área composta pelas regiões Sudeste e Centro-Oeste apresenta cobertura de aproximadamente 21 dias. O Sudeste concentra a maior infraestrutura, com seis refinarias e três importantes UPGNs. Nessa região, verifica-se a existência de restrições localizadas, como a existente no sistema de importação em Santos (SP) e nas bases dos distribuidores em Duque de Caxias (RJ).

4.1.5. Importante notar que os distribuidores devem adequar suas estruturas às alterações no fornecimento decorrentes do aumento da oferta com origem nas rotas 1 e 2, que deslocarão volumes do sistema de Santos (SP) para São José dos Campos (SP) e Rio de Janeiro (RJ). O mesmo se dará com a conclusão de uma UPGN que venha a ser ligada à rota 3.

4.1.6. A região Centro-Oeste, abastecida pelo modo rodoviário, que se mostra bastante flexível e regular, está ancorada na infraestrutura existente no Sudeste.

4.1.7. A região Sul se destaca por possuir a menor capacidade de armazenagem agregada. Considerando as perspectivas de aumento do volume internalizado por Paranaguá (PR) e a redução da oferta no polo de Canoas (RS), são necessários investimentos na estrutura de armazenagem da região. A construção de um terminal em Paranaguá, com capacidade para 7.000 t, associado às cerca de 4.000 t do Terminal local da Transpetro, favoreceria o recebimento das entregas oriundas de Barra do Riacho (ES), reforçaria os estoques operacionais da região e serviria como alternativa para a importação, nos casos de problemas no sistema de Santos. Alguns representantes da Petrobras defendem que o investimento seja feito em uma estação de carregamento em Santos, que aproveitaria uma possível ociosidade do sistema.

4.2. As questões relativas à RANP 5/2015

4.2.1. Conforme apontado na introdução desta Nota Técnica, em 2014, os fluxos de GLP foram analisados pelo GFL da ANP. As conclusões desse estudo permanecem válidas, sendo necessário que os agentes econômicos envolvidos na movimentação desse combustível reúnam condições para cumprir as obrigações

de estoques operacionais semanais mínimos, que foram definidos na Resolução ANP nº 5/2015.

4.2.2. De forma agregada, excetuando a região Nordeste, os distribuidores conseguem cumprir as obrigações de estoque mínimo previstas. No Nordeste, região geográfica majoritariamente abastecida por cabotagem, a capacidade de armazenagem agregada dos distribuidores não atende a meta de estoque mínimo prevista na Resolução. A capacidade agregada corresponde a 3,4 dias de demanda, enquanto a meta de estoque mínimo é de 5 dias. Há bases de distribuição, localizadas em portos, que possuem capacidade de armazenagem próxima a um dia de demanda, o que contraria a lógica do modo aquaviário, de grandes lotes e menor frequência.

4.2.3. Por ocasião da publicação da referida resolução, a ANP indicou, como alternativa provisória para a manutenção de estoques, o compartilhamento do navio cisterna mantido pela Petrobras, em Suape (PE).

4.2.4. Ao longo da realização desse trabalho, a SAB voltou a apreciar a questão dos custos envolvidos no compartilhamento do navio cisterna e na manutenção de estoques. A Petrobras propôs a cobrança de US\$/t 62,00 (R\$/t 194,68) pelo aluguel de espaço no navio cisterna.

4.2.5. A SAB estima que, para o cumprimento da exigência de 5 dias prevista na RANP 5/15, os distribuidores necessitariam de 12.185 t de GLP do espaço disponível no navio cisterna, o que corresponderia a um custo mensal de R\$ 2.372.252, a ser rateado entre esses agentes. Considerando a comercialização realizada em vasilhames de até 13 kg, esse custo teria um impacto correspondente à R\$ 0,24 por botijão. Na tabela a seguir, é apresentado o custo mensal de manutenção de estoque (cme), que considera a adição do custo do aluguel de espaço no navio cisterna (cn) ao custo mensal de oportunidade por botijão (cb). Esse valor mensal não considera o investimento inicial para aquisição do produto, estimado em R\$ 16.048.161,38.

Tabela 3: Custo de manutenção de estoque por botijão

cn	cb	cme	
R\$ 0,24	R\$ 0,03	R\$ 0,27	3º mês
R\$ 0,24	R\$ 0,04	R\$ 0,28	6º mês
R\$ 0,24	R\$ 0,04	R\$ 0,28	9º mês
R\$ 0,24	R\$ 0,04	R\$ 0,28	12º mês

Fonte: SAB/ANP

4.3. Os riscos nas cadeias de suprimento

4.3.1. Como parte da metodologia utilizada para a identificação dos riscos presentes no abastecimento nacional de GLP, optou-se pela divisão da operação, que vai dos polos de oferta de GLP às bases dos distribuidores, em diferentes

cadeias de suprimentos. Tais cadeias podem ser definidas como uma rede interligada de operações envolvidas na provisão do produto.

4.3.2. O Brasil foi dividido em cinco cadeias de suprimento: Norte, Nordeste-Cabotagem (sem BA e SE), Bahia e Sergipe, Sudeste e Centro-Oeste e Sul. Na tabela a seguir, são apresentadas informações sobre a oferta e a demanda em cada uma dessas cadeias.

Tabela 4: Oferta e demanda por cadeia de suprimento de GLP

Cadeia de Suprimento	Produção de GLP			Importação	Oferta	Demanda	O - D
	Refinarias	UPGNs	CPQs				
Norte	3,6	33,0			36,6	33,6	3,1
Nordeste - Cabotagem	7,1	8,2		96,6	111,9	99,7	12,2
Bahia e Sergipe	43,5	3,4	2,0		48,9	46,6	2,3
Sudeste e Centro-Oeste	208,0	50,3	1,5	75,1	334,9	327,6	7,3
Sul	75,9		4,5	1,8	82,2	108,7	-26,5
Total	338,1	94,9	8,0	173,5	614,5	616,1	-1,7

Fonte: SAB/ANP (Dados em mil/t mês – Período: ano de 2016)

4.4. A Cadeia Norte

4.4.1. A cadeia Norte compreende todos os estados dessa região, excetuando o Estado de Tocantins, cujo abastecimento é promovido, em sua maior parcela, pela cadeia Sudeste e Centro-Oeste. No Norte, cerca de 90% da oferta tem origem na UPGN de Coari (AM), localizada no encontro dos rios Urucu e Solimões. De lá, por meio de navios contratados pela Petrobras, ocorre o abastecimento dos terminais do produtor em Manaus (AM) e Belém (PA). Em Manaus, as bases dos distribuidores estão interligadas à refinaria. Em Belém, a descarga é feita no Porto de Miramar (PA), para o Terminal da Transpetro, que é interligado às bases dos distribuidores. Em Coari, também são carregadas as balsas dos distribuidores, que suprem as bases desses agentes, em Porto Velho (RO) e Santarém (PA).

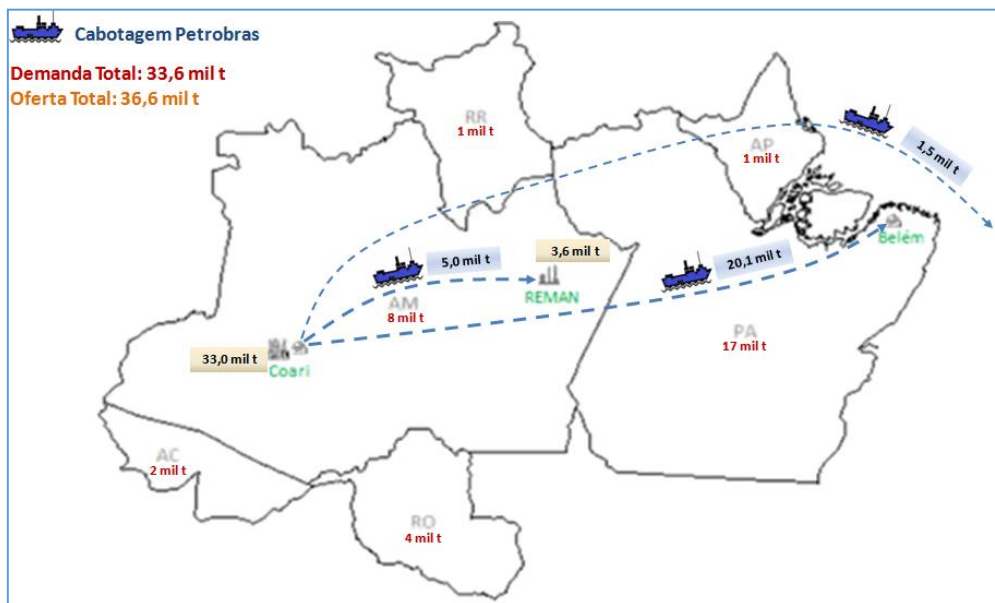
4.4.2. Um dos riscos enfrentados por essa cadeia é o período de seca ou vazante dos Rios Urucu e Madeira. A seca do Rio Urucu prejudica o carregamento dos navios, enquanto a vazante do Rio Madeira prejudica as transferências dos distribuidores para Porto Velho, onde se localizam as bases dos distribuidores responsáveis pelo abastecimento de Rondônia e Acre. Há poucos anos, uma grande elevação do nível do Rio Madeira inundou e paralisou as bases de distribuição, em Porto Velho.

4.4.3. Em Belém, o Porto de Miramar é fonte de preocupação, uma vez que apresenta diversos problemas, como a profundidade dos canais de acesso e a indisponibilidade de píeres. Em um único píer são movimentados todos os combustíveis destinados à região leste do Pará. No local, os distribuidores e a Transpetro possuem cerca de 8.000 t de capacidade de armazenagem, o que

corresponde a dez dias de cobertura, considerando uma entrega média no polo de 23.000 t/mês.

4.4.4. No mapa a seguir, é apresentada a cadeia Norte.

Figura 5 - Cadeia Norte.



Fonte: SAB/ANP, 2017 (Dados referentes a 2016)

4.4.5. Uma alternativa para enfrentar o risco decorrente do período de seca nos rios Urucu e Madeira é a elevação de estoques na REMAN e nos terminais e bases de distribuição da região. Outra solução seria a alteração do ponto de suprimento para Belém e Manaus, que passariam a ser supridas a partir do Navio Cisterna. No passado, em um período de seca, as balsas dos distribuidores foram utilizadas no carregamento dos navios da Petrobras, em Coari. As bases de Porto Velho (RO) podem receber GLP por via rodoviária, a partir das fontes de suprimento da Cadeia Sudeste - Centro Oeste. Já houve necessidade de flexibilizar as exigências regulatórias relativas ao enchimento de vasilhames, para autorizar um distribuidor a encher seus vasilhames na base de uma congênere.

4.4.6. Caso haja problema no Porto de Miramar (PA), a alternativa é o transporte rodoviário a partir de um dos polos do Nordeste. O polo mais próximo, São Luis (MA), fica a 574 km de Belém (PA) e tem uma demanda de 13.000 t/mês, quase a metade do polo que deveria socorrer.

4.5. A Cadeia Nordeste-Cabotagem

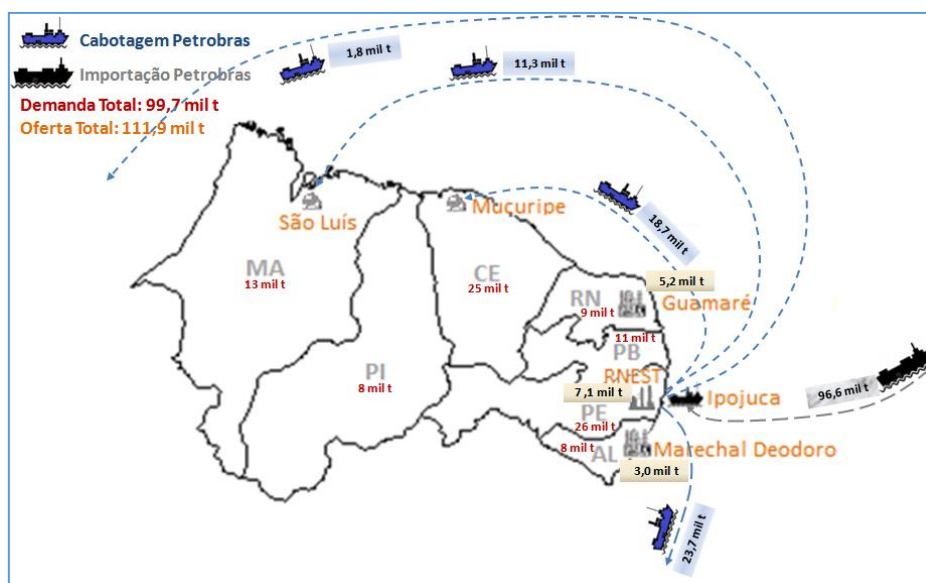
4.5.1. A cadeia Nordeste-Cabotagem, que compreende os estados do Nordeste, excluindo-se Bahia e Sergipe, é a que apresenta maiores riscos ao abastecimento. Sua maior fonte de suprimento é a importação, que atende 85% da demanda.

4.5.2. A reduzida capacidade terrestre de armazenagem reforça a necessidade do navio cisterna, uma vez que a estrutura existente não suporta o recebimento de navios de maior porte, frequentemente utilizados na importação. Em Ipojuca (PE) os distribuidores possuem capacidade de armazenagem de 3.700 t, suficientes para dois dias de entregas no polo, que totalizam 55.000 t/mês. A descarga pode ocorrer em dois píeres. A Petrobras cogita a retirada do navio cisterna, cujo contrato vence em 2018, ou a adoção de alternativas que forcem os distribuidores a arcar com uma parcela dos custos desse contrato. Além dos problemas em Ipojuca (PE), há problemas nos portos de Itaqui (MA) e Mucuripe (CE), aos quais se destinam os navios de cabotagem que partem de Pernambuco. Em Itaqui, o píer não é destinado exclusivamente à descarga de GLP e apresenta elevada taxa de utilização. Segundo o GFL 2014, a capacidade de armazenagem em São Luis (MA) é de 3.000 t, que somadas às 3.670 t do terminal local da Transpetro, corresponde a cerca de 12 dias do volume entregue no polo. O Porto de Mucuripe (CE) apresenta elevada taxa de utilização do píer de descarga, que é compartilhado com outros produtos e com os demais combustíveis. Além disso, no Ceará, os distribuidores apresentam capacidade de armazenagem de 3.000 t correspondente a 4 dias das entregas no polo, 24.000 t/mês. Se considerada a capacidade da Lubnor (CE), o polo de Mucuripe apresenta uma capacidade de cerca de 6 dias. Isso obriga que a frequência de chegada de navios de cabotagem seja semanal. Mucuripe apresenta o pior cenário regional, pois, a inadequação da capacidade de armazenagem se soma às deficiências portuárias. Isso obriga a ocorrência de sucessivas entregas de pequeno volume, aumentando os riscos para o abastecimento.

4.5.3. No mapa a seguir, é apresentada a cadeia de Cabotagem.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

Figura 6 - Cadeia Nordeste-Cabotagem.



Fonte: SAB/ANP, 2017

(Dados referentes a 2016)

4.5.4. Até que seja construído um novo terminal na região, qualquer problema no navio cisterna teria que ser contornado com o deslocamento de navios de uma das outras cadeias, ou com a contratação de embarcações de importação no mercado *spot*. No segundo caso, haveria a incidência de estadias na descarga em Ipojuca (PE) e a necessidade de uma segunda entrega em Santos (SP), pois os distribuidores só possuem capacidade para armazenar um volume equivalente a dois dias das entregas do polo. Caso a Petrobras deixe de utilizar o navio cisterna, o país perderá uma importante reserva do produto, que é utilizada para superar problemas em outras cadeias, como a cadeia Sudeste e Centro-Oeste. A alternativa para problemas de descarga em São Luis (MA) e Mucuri (CE), este o polo mais crítico do Nordeste, seria o transporte rodoviário a partir de Belém (PA), Ipojuca (PE) e RLAM (BA).

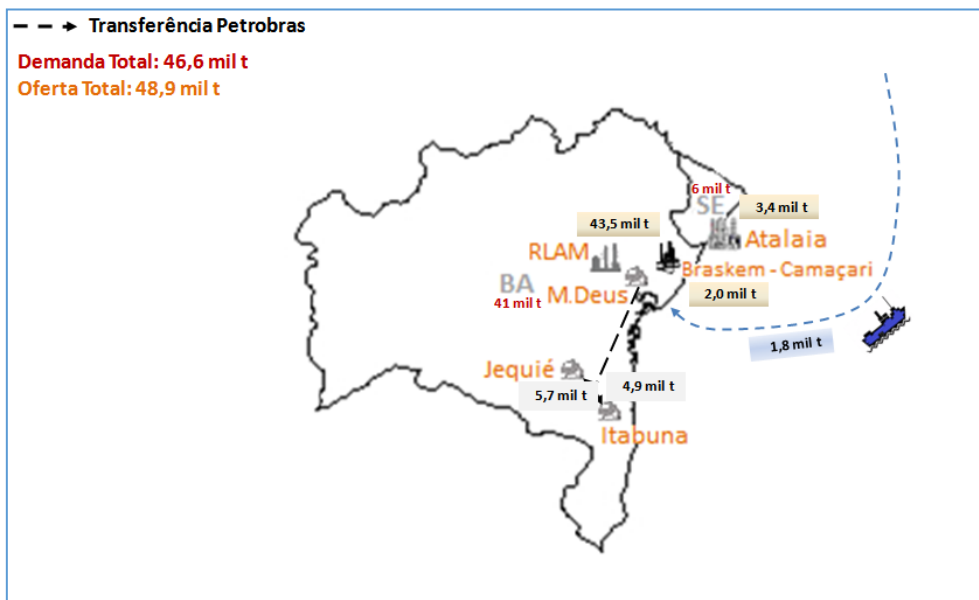
4.5.5. Outras ações, de médio e longo prazos, trariam maior segurança ao abastecimento. Dentre elas, o aumento da capacidade de armazenagem dos distribuidores, principalmente no Ceará e em Pernambuco, a eliminação de gargalos de ligação dutoviária que ocorrem entre o ponto de descarga do navio cisterna e a chegada ao tanque dos distribuidores e o investimento em instalações portuárias, notadamente em *píeres* de descarga e na mudança de Mucuri para Pecém.

4.6. A Cadeia Bahia e Sergipe

4.6.1. A RLAM (BA) é responsável por aproximadamente 89% do suprimento da cadeia de Bahia e Sergipe. Além da RLAM, há uma UPGN em Sergipe e uma Central

Petroquímica em Camaçari (BA). Por meio do duto ORSUB são realizadas entregas em Jequié e Itabuna em volume correspondente a 22% da cadeia.

Figura 7 - Cadeia Bahia e Sergipe.



Fonte: SAB/ANP, 2017 (Dados referentes a 2016)

4.6.2. Em 2016, a cadeia enfrentou um sério problema de abastecimento, causado por uma parada não programada na RLAM (BA). Como alternativa, houve o deslocamento dos navios carregados na UPGN de Barra do Riacho (ES), para descarga na Bahia, e o aumento da expedição em Ipojuca (PE). Na ocasião, a refinaria enfrentou dificuldades para descarregar o navio de GLP, operação que até então não havia sido realizada. Isso mostra a importância da manutenção das refinarias e do aumento da capacidade de expedição de Ipojuca (PE), que se apresenta como uma alternativa para os problemas no abastecimento da região.

4.7. A Cadeia Sudeste e Centro-Oeste

4.7.1. A cadeia Sudeste e Centro-Oeste compreende os estados dessas regiões e o estado de Tocantins e é a mais complexa. Nela, se localizam diversas refinarias e UPGNs. Isso atenua a importância relativa de cada unidade dada à existência de alternativas. A expectativa de conclusão dos sistemas das rotas 1, 2 e 3 do pré-sal aponta para a necessidade de investimentos nos sistemas dessa cadeia.

4.7.2. Devido ao aumento do volume de gás natural oriundo do pré-sal, consideramos que não haverá investimentos para aumento de capacidade do sistema de Santos (SP), que é responsável por grande parte do volume de importação. A desativação do duto que liga a RECAP (SP) à Utingás (SP) ocorreu antes da conclusão do aumento de capacidade de expedição na RECAP, que será elevada para 100.000 t/mês. Com o fim do uso desse duto, o a Utingás não terá

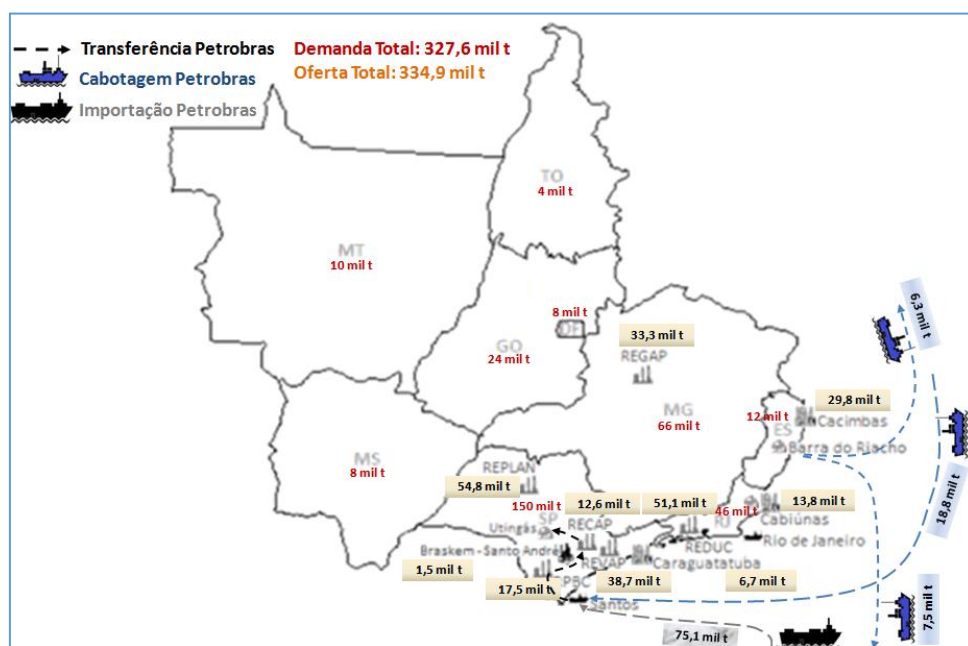
suprimento dutoviário e os distribuidores deixarão de contar com as esferas desse terminal.

4.7.3. No médio e longo prazos, a consolidação das rotas do pré-sal elevará a garantia do abastecimento regional, deslocará volumes para o Rio de Janeiro e São José dos Campos e reduzirá, ou mesmo eliminará, as importações pelo Sistema de Santos. Sendo assim, será necessário o aumento da capacidade de armazenagem dos distribuidores, em Duque de Caxias.

4.7.4. Para enfrentar esse novo cenário, os distribuidores devem promover investimentos no Rio de Janeiro (RJ), onde somente a Supergasbrás possui uma ampla capacidade de armazenagem. A produção da UPGN de Cacimbas (ES) é expedida em Barra do Riacho (ES). Cerca de 12.000 t/mês são entregues no local e 13.000 t/mês cabotadas para outros ports, preferencialmente Paranaguá.

4.7.5. No mapa a seguir, é apresentada a cadeia de Sudeste e Centro-Oeste.

Figura 8 - Cadeia Sudeste – Centro-Oeste



Fonte: SAB/ANP 2017 (Dados referentes a 2016)

4.7.6. Como riscos ao abastecimento, há a inadequação da estrutura existente às alterações logísticas decorrentes das mudanças nas fontes de suprimento. Haverá uma migração de volumes para o Estado do Rio de Janeiro e os distribuidores ainda não fizeram as adequações necessárias. A capacidade de armazenagem das bases de distribuição do Rio de Janeiro (6.400 t) corresponde a 2,4 dias do volume previsto para entrega, no polo de Duque de Caxias em maio de 2017 (80.000 t).

4.7.7. Em caso de problema em uma das unidades da cadeia, a redistribuição de volumes pelas demais facilidades pode esbarrar em dificuldades operacionais e fiscais dos distribuidores.

4.8. A Cadeia Sul

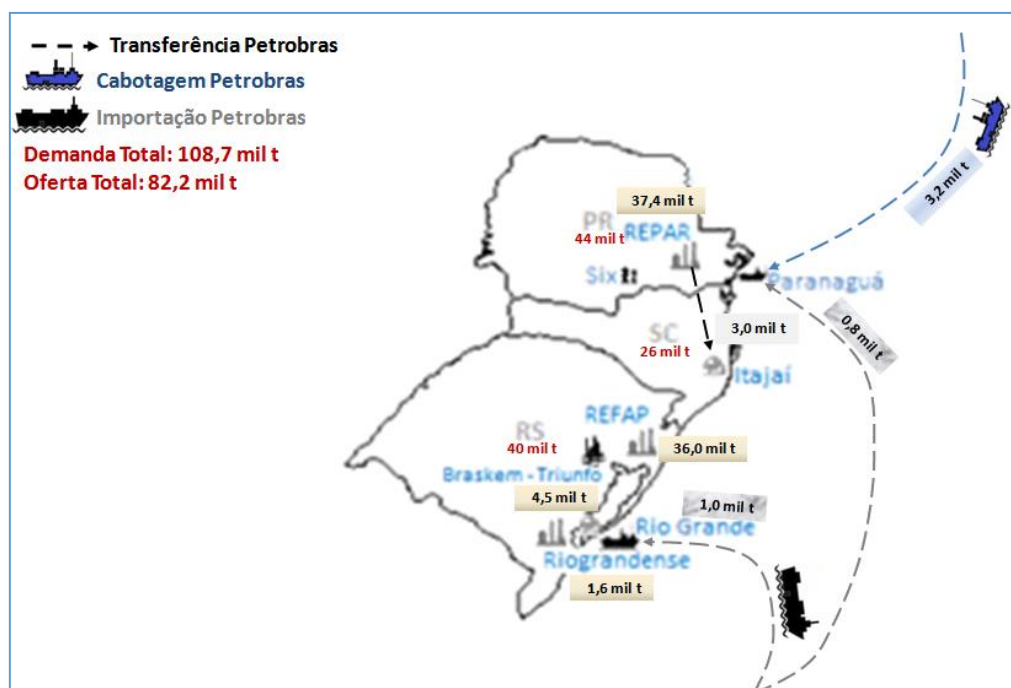
4.8.1. A cadeia Sul é a que apresenta menor capacidade total de armazenagem. As entregas realizadas a partir das refinarias REFAP (RS) e REPAR (PR) responderam, em 2016, por 92% da oferta regional.

4.8.2. Em 2017, está havendo uma redução da oferta em Canoas (RS) e o aumento da oferta em Paranaguá (PR). O recuo da oferta em Canoas, de 37 mil t/mês para cerca de 25 mil t/mês, apresenta duas diferentes causas. A primeira é a venda de propeno da REFAP para Centrais Petroquímicas. A segunda é o abandono, pela Petrobras, da operação de suprimento via Lagoa dos Patos (RS), em função da redução de sua frota de navios gaseiros e das condições de navegação no local, que obrigam os navios a operarem aliviados.

4.8.3. Há riscos associados às restrições verificadas em Paranaguá (PR), onde o píer apresenta alta taxa de utilização, o terminal da Transpetro possui capacidade reduzida para uma adequada operação aquaviária e o OLAPA, duto que interliga o terminal à REPAR, apresenta-se saturado pela competição entre as operações de subida e descida dos diferentes derivados. Na região, os problemas se agravam no inverno, quando há picos de demanda, o que provoca a necessidade de maior volume de transporte rodoviário para atender a região Sul a partir da região Sudeste. Em 2016, o prolongamento inesperado de uma parada programada da Petrobras causou problemas no abastecimento. Neste período, houve a necessidade de extensão da operação *ship to ship* em Rio Grande, que prejudicou outras cadeias, e o aumento do fluxo rodoviário a partir de São Paulo e Paraná.

4.8.4. No mapa a seguir, é apresentada a Cadeia Sul.

Figura 9 - Cadeia Sul.



Fonte: SAB/ANP, 2017 (Dados referentes a 2016)

4.8.5. Dentre as medidas para enfrentar os riscos no abastecimento dessa região, estão a obtenção de prioridade para descarga dos navios da Petrobras em Paranaguá (PR), a reativação da operação *ship to ship*, no Porto de Rio Grande (RS), realizando entregas com navios aliviados pela Lagoa dos Patos (RS), e o aumento da capacidade de armazenagem regional.

5. CASOS GERAIS

5.1. Problemas adicionais capazes de prejudicar o abastecimento

5.1.1. Além das particularidades de cada cadeia de suprimento, há situações adicionais que podem ocorrer em qualquer região e prejudicar o abastecimento de GLP, como, por exemplo, (i) greves de caminhoneiros ou de petroleiros; (ii) paradas não programadas em refinarias; e (iii) redução na capacidade em realizar operações de cabotagem devido à limitação da frota de navios.

5.1.2. Quanto às greves, as ações para mitigação dos impactos no abastecimento estão ligadas à tentativa de aumento de estoque em período anterior à deflagração do movimento e ao contato com autoridades federais para desbloqueio de interrupções em áreas e unidades mais críticas.

5.1.3. Em relação às paradas não programadas, deve haver mecanismos de prevenção para diminuição dos riscos de interrupções ocasionais.

5.1.4. No que se refere à limitação da quantidade de navios para cabotagem, a Petrobras já está recompondo sua frota. Atualmente a empresa está trabalhando com 10 navios, sendo 12 o número ideal, segundo o produtor.

5.2. Alguns pontos importantes

5.2.1. Além dos pontos já abordados neste capítulo, a análise de temas como suspensão ou restrições para as cessões de espaço, política de preços diferenciados para aquisição de GLP e incentivo a investimentos individualizados por distribuidor ou por agentes que não atuem no segmento, pode revelar benefícios ao abastecimento de GLP, assim como ao consumidor.

5.2.2. Ademais, o acompanhamento das movimentações e estoques de produtor e distribuidor faz-se fundamental para um robusto conhecimento do mercado e consequentes ações a favor do abastecimento. O desenvolvimento de ferramentas capazes de proporcionar análises eficazes dos dados recebidos pelos agentes pode contribuir para avanços na atuação da Agência.

5.2.3. Neste sentido, a SAB desenvolveu uma ferramenta capaz de realizar avançadas auditorias nas declarações de movimentações encaminhados pelos agentes econômicos por meio do i-SIMP. Além disso, está em processo de conclusão, conforme apontado na introdução deste documento, o desenvolvimento de uma outra ferramenta, esta capaz de mapear, de forma contínua e dinâmica, os fluxos logísticos dos produtores e distribuidores de GLP.

5.2.4. O desenvolvimento de relatórios no SIMP para controle dos estoques obrigatórios previstos em resolução também se configura como um ponto importante para o acompanhamento do abastecimento pela SAB.

6. CONCLUSÕES

6.1. Aspectos gerais

6.1.1. O estudo sobre o panorama de abastecimento de GLP revelou algumas ações que podem mitigar os riscos de falta do combustível. Algumas delas são de conclusão em médio prazo e outras, em longo prazo.

6.2. Ações de médio prazo

6.2.1. Com a interrupção das operações da Utingás, em Santo André (SP), faz-se necessário um aumento na capacidade do sistema de Santos (SP). A Petrobras está trabalhando para aumentar a capacidade de expedição da RECAP (SP) para 100 mil t/mês. A previsão para conclusão é meados de 2018.

6.2.2. Ipojuca (PE), maior polo de importação de GLP pela Petrobras, tem elevada importância para o abastecimento da cadeia Nordeste-Cabotagem e também para a cadeia Sudeste e Centro-Oeste. A SAB visitou as instalações do porto e da Transpetro e identificou oportunidades de melhorias no bombeio de produto aos distribuidores. É importante que a proposta da SAB seja implementada pelo mercado para que a oferta de GLP no polo seja ampliada.

6.2.3. Um critério de rateio de entregas baseado na infraestrutura pode gerar benefícios ao abastecimento de GLP. Atualmente, a Petrobras, em determinados locais, reduz sua capacidade de fornecimento devido à baixa infraestrutura dos distribuidores, uma vez que pratica um critério baseado no histórico de vendas.

6.2.4. A metodologia atual de cálculo para a prática de preços diferenciados, exercida pela Petrobras, contempla o perfil de vendas dos distribuidores sem que sejam descontadas as aquisições de GLP que não foram realizadas junto à Petrobras. Uma alteração na metodologia, no sentido de abater essas aquisições do cálculo do perfil de cada distribuidor, de modo que não infrinja o disposto na Resolução CNPE nº 4/2005, irá ao encontro de proporcionar maior viabilidade às importações do combustível por esses agentes.

6.2.5. A Resolução ANP nº 5/15, que estabelece estoques mínimos de GLP, foi judicializada pelo Sindigás, fazendo com que a Agência fique impedida de penalizar seus associados. Ações que permitam a ANP requerer estoques mínimos desse combustível, caminharão a favor de uma maior segurança para o abastecimento do produto.

6.3. Ações de longo prazo

6.3.1. A cadeia Sul possui menor capacidade de armazenagem agregada, além de possuir o maior déficit de oferta em comparação com sua demanda. Tais fatos revelam ser importante a existência de investimentos na estrutura de armazenagem da região. A construção de um terminal em Paranaguá (PR), para aumentar a tancagem local, caminhará ao encontro de um avanço na capacidade de importação e cabotagem, configurando-se como uma alternativa para a limitação atual local e do sistema de Santos (SP).

6.3.2. A Petrobras está passando por um momento de mudanças, tanto nas estratégias ligadas a redução de custos quanto à oferta de GLP devido às rotas do Pré-Sal. Nesse contexto, é importante que haja maior previsibilidade das ações futuras do produtor para que os distribuidores direcionem suas operações e investimentos com maior segurança.

6.3.3. Devem ser realizados investimentos em capacidade armazenagem, para adequação da infraestrutura às alterações nas fontes de suprimento e a substituição do navio tanque utilizado em Ipojuca.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE ABASTECIMENTO

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2017.

JADER PIRES VIEIRA DE SOUZA

Especialista em Regulação
Superintendência de Abastecimento

BRUNNO LOBACK ATALLA

Analista Administrativo
Superintendência de Abastecimento

MARIA INÊS SOUZA

Superintendente de Abastecimento - SAB

ANEXO III – Relatório do Subcomitê Temático de Concorrência e Competitividade

COMBUSTÍVEL BRASIL

SETOR DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS DE PETRÓLEO

COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO
MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE PETRÓLEO E
BIOCOMBUSTÍVEIS

CT-CB

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Novembro de 2017

Coordenação do CT-CB

Cláudio Akio Ishihara - MME

Coordenação do Subcomitê de Concorrência e Competitividade

Bruno Conde Caselli – ANP

Equipe Técnica:

Alice Kinue J. de Pinho - ANP

Maria Tereza de O. Rezende Alves - ANP

Cristiane de Albuquerque - CADE

Ulliana Martinelli - CADE

Daniela Ferreira Marques - Casa Civil

Bruno R. L. Stukart - EPE

Carlos Augusto G. Pacheco - EPE

Marcelo Castello Branco Cavalcanti - EPE

Deivson Matos Timbó - MME

Karla Branquinho dos Santos - MME

Elvino Mendonça - Seae/MF

Gustavo G. Manfrim - Seae/MF

Gustavo Henrique Ferreira - Seplan/MPDG

Luciano do Rego Silva - Seplan/MPDG

Pedro Celso R. Fonseca - Seplan/MPDG



CASA CIVIL

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL
E AGRÁRIO

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

MINISTÉRIO DE
MINAS E ENERGIA

SUMÁRIO

SUMÁRIO	90
1. INTRODUÇÃO.....	92
2. METODOLOGIA.....	95
2.1. Histórico das atividades do Subcomitê de Concorrência e Competitividade	95
2.2. Metodologia utilizada para a análise	96
3. ANÁLISE	97
3.1. Contextualização: segmento de GLP no Brasil	97
3.1.1. Breve histórico de preços	97
3.1.2. Produção, consumo e universalização do acesso	101
3.2. Análise da situação atual da precificação de GLP no Brasil	105
3.2.1. Aspectos mais relevantes	105
3.2.2. Análise sobre a viabilidade de importação	110
3.2.3. Análise do ambiente concorrencial	112
3.2.4. Da manifestação da Secretaria Nacional do Consumidor	116
3.3. Impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP no Brasil	116
3.3.1. Contribuições recebidas	118
3.3.2. Impactos sobre a importação	127
3.3.3. Impactos sobre a concorrência	128
3.3.4. Cenários de preços com o fim da diferenciação	130
3.4. Programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial	140
3.4.1. Experiências nacionais e internacionais de programas de acesso a consumo para baixa renda	140
3.4.2. Delimitação do público-alvo	155
3.4.3. Potenciais Fontes de Recursos	157
3.5. Opções de programas de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial	159
3.5.1. Contribuições recebidas	159
3.5.2. Opções de política social	162
3.5.3. Cenários de custos associados à política social	166
3.5. Outras questões relevantes	170
4. CONCLUSÕES	173
5. RECOMENDAÇÕES	178
REFERÊNCIAS	180

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

AnexoI – Questionários enviados	185
AnexoII – Programa do workshop	198
AnexoIII – Planilha de consolidação das respostas aos questionários.....	199
AnexoIV– Planilha da Senacon/MJ	200
AnexoV– Contribuições do MDS.....	201

1. INTRODUÇÃO

Lançada em fevereiro de 2017, a iniciativa Combustível Brasil tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras. Busca-se atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

Para tanto, o Combustível Brasil, por meio de seu núcleo operacional formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017¹³, objeto de *Workshop* e Consulta Pública, contendo 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis.¹⁴

Como resultado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações realizadas pela iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15, de 8 de junho de 2017¹⁵, contendo diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos, quais sejam:

- I - incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo;
- II - ampliação da produção de derivados de petróleo no País;
- III - expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com estímulo a modos de transporte mais eficientes;
- IV - promoção de maior transparência em relação às capacidades e aos critérios de remuneração pelos serviços e uso da infraestrutura por terceiros;
- V - desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VI - promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;
- VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VIII - aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e

¹³ Apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

¹⁴ Os documentos elaborados no âmbito da Iniciativa podem ser acessados em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>>.

¹⁵ Disponível em <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/cnpe-2017>>.

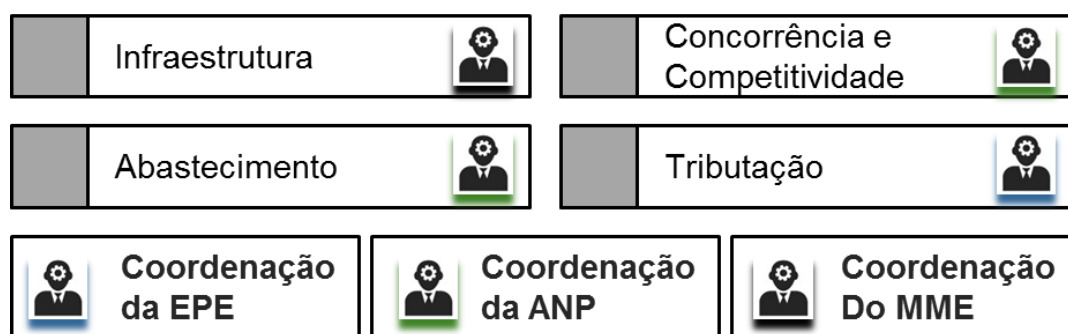
CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

IX - transição para a nova configuração do mercado, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis em todo o território nacional.

A Resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas no Combustível Brasil. O CT-CB é composto por: Ministério de Minas e Energia (MME), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos; Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Neste contexto, o CT-CB definiu a subdivisão da avaliação das 32 propostas¹⁶ em quatro subcomitês temáticos: Infraestrutura, Abastecimento, Concorrência e Competitividade e Tributação¹⁷. A coordenação dos subcomitês é indicada na Figura 2.

Figura 10 – Coordenação dos subcomitês temáticos do CT-CB



O Subcomitê de Concorrência e Competitividade (SCT Concorrência e Competitividade), coordenado pela ANP, é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a prioridade aprovada no CT-CB:

- Proposta 26: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do gás liquefeito de petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa

¹⁶ Propostas apresentadas no Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017. Endereço eletrônico: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>

¹⁷ Informações mais detalhadas estão disponíveis no site do MME, no endereço eletrônico <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal>>.

renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.

- Proposta 21: Aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de incentivos e de definição de condicionantes para atuação dos agentes de mercado, quando necessário, tendo como objetivo a promoção da concorrência, a mitigação das falhas e a prevenção do abuso de poder de mercado.
- Proposta 23: Aperfeiçoar a atuação regulatória de modo a evitar cláusulas contratuais potencialmente danosas à concorrência e/ou que afetem a garantia do suprimento de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- Proposta 22: Reforçar a atuação conjunta e cooperativa das autoridades regulatórias e de defesa da concorrência no que tange ao abastecimento nacional de combustíveis, de modo a prevenir e coibir práticas anticompetitivas.
- Proposta 18: Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais.
- Proposta 24: Realizar estudos de modo a avaliar o nível de concentração em mercados relevantes com o intuito de subsidiar as decisões das autoridades competentes nas análises da atuação dos agentes e dos atos de concentração, incluindo possíveis desinvestimentos da Petrobras.
- Proposta 10: Realizar estudos acerca das estruturas de mercado e da atuação integrada nos diversos elos da cadeia de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, tendo em vista a necessidade de garantir a atratividade para novos investimentos.
- Proposta 25: Avaliar ações para garantir o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo no Brasil.

Com base no exposto, este relatório tem o objetivo de informar e subsidiar o CNPE na avaliação da implementação da Proposta 26¹⁸, de:

“Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP”.

¹⁸ Documentos referentes ao Relatório que foram encaminhados à ANP constam no Processo Administrativo nº 48610.008763/2017-01.

Na elaboração deste relatório, foram realizadas ações que tiveram por objetivo envolver o maior número possível de instituições/entidades de modo a captar as diversas visões sobre o tema, conforme será descrito no capítulo 2.

2. METODOLOGIA

Para elaborar o presente relatório, o Subcomitê de Concorrência e Competitividade executou diversas ações com as entidades participantes do CT-CB, agentes econômicos e demais partes interessadas, descritas na seção 2.1. A metodologia utilizada para elaboração da análise também está detalhada neste capítulo, na seção 2.2.

2.1. Histórico das atividades do Subcomitê de Concorrência e Competitividade

A reunião inaugural do CT-CB, realizada em 09 de agosto de 2017, definiu as propostas e prioridades a serem tratadas em cada subcomitê. A partir dela, os membros do CT-CB e os agentes econômicos e instituições foram solicitados a indicar em quais propostas a serem analisadas no âmbito dos subcomitês teriam interesse em participar.

Em decorrência, os seguintes membros do CT-CB se propuseram a participar e estiveram presentes regularmente nas atividades do SCT Concorrência: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que o coordena; Empresa de Pesquisa Energética (EPE); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Ministério da Fazenda (MF); e Casa Civil da Presidência da República.

Após a reunião inicial do Subcomitê para apresentação de metodologia de trabalho (no dia 01 de setembro), foram realizadas 09 reuniões que ocorreram nos dias 01/09, 06/09, 14/09, 22/09, 25/09, 06/10, 11/10, 07/11 e 27/11.

Os encontros tiveram como pauta apresentações do posicionamento da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirg-BR) e Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), por solicitação das entidades, bem como reuniões internas aos membros do SCT para definição da estrutura e elaboração do relatório. Adicionalmente, foram realizadas apresentações ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), bem como enviado à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon/MJ) questionário sobre a proposta, para colher subsídios relevantes do ponto de vista social e do consumidor.

No fim de outubro, com o objetivo de expor os desenvolvimentos dos trabalhos do subcomitê, consolidar as contribuições recebidas e abrir nova oportunidade para exposição/complementação de ideias foi realizado o *workshop* Preços diferenciados e incidência de tributação de GLP¹⁹. A programação do referido *workshop* encontra-se no Anexo II.

¹⁹ O *workshop* foi realizado em conjunto com o subcomitê de tributação, coordenado pela EPE, no dia 31/10/17.

2.2. Metodologia utilizada para a análise

Com o objetivo de identificar as distintas visões das entidades afetas à Proposta 26, sejam elas agentes de mercado, instituições governamentais e representativas de setores econômicos e consumidores, a metodologia selecionada foi a de elaboração de questionários (Anexo I) sobre a atual prática de preços diferenciados para o GLP. Esta ação permitiu ampliar a participação diversas entidades nas discussões e receber subsídios para uma análise mais aprofundada sobre o tema, observando distintos posicionamentos.

O questionário foi dividido em cinco partes. Na primeira, buscou-se analisar as consequências da prática de diferenciação de preços de GLP sobre diferentes aspectos; a segunda parte procurou identificar os impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP; o terceiro e o quarto conjuntos de perguntas estavam relacionados à avaliação da criação de programa de acesso ao consumo de GLP para o segmento residencial e às opções para sua implementação. A última parte deixou espaço para comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes.

As perguntas foram encaminhadas para os agentes e instituições que solicitaram participação na análise da Proposta 26. Além dos membros do Subcomitê de Concorrência e Competitividade, as seguintes entidades receberam o questionário: Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirc-BR), Associação Brasileira de Entidades de Classe das Revendas de Gás LP (Abragas), Associação Brasileira de Aquecimento a Gás (Abagas), Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (Fecombustíveis), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) e Petrobras Transporte S.A. (Transpetro). Também foram consultadas companhias distribuidoras de GLP não associadas ao Sindigás, quais sejam, Consigaz, Gas Ponto Com, GLPGas, Mastergás, Propangás, Servgás, SOS Gas, Vida & Energia e Usegás.²⁰

Outras entidades foram consultadas, entretanto, não manifestaram interesse em participar. Foram elas: Refinaria Manguinhos, Supergasbras (que indicou posicionamento idêntico ao do Sindigás) e Gaslog (Grupo Ergon).

A Senacon/MJ recebeu perguntas específicas que buscaram levantar o volume de reclamações de consumidores registradas em relação à comercialização de GLP, bem como a classificação destas reclamações (se referentes à qualidade do GLP ou do botijão; ao peso do botijão; ao preço do botijão de 13 kg; à qualidade do serviço de fornecimento ou à segurança do produto) e sua representatividade no universo de reclamações. Por fim, o MDS encaminhou dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e sugestões e informações relativas ao desenho da política social. As respostas recebidas foram organizadas, analisadas e sintetizadas no capítulo 3.

²⁰ Com vistas a dar maior transparência, o conteúdo completo das respostas enviadas aos questionários está consolidado na Planilha 1, no Anexo III, deste Relatório.

3. ANÁLISE

O Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil, apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017, em relação à Proposta 26, expôs que:

“A prática de preços diferenciados para o GLP a granel e P-13 contribui para as distorções que atrapalham o desenvolvimento de um mercado competitivo. Cabe ressaltar que a Resolução CNPE nº 04/2005 reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis com capacidade de até 13 kg. Entretanto, essa Resolução não define obrigatoriedade de sua aplicação.

Entende-se que, se há interesse em subsidiar o GLP em embalagens de até P-13, com o respaldo de uma política social, esse deve ser feito diretamente pelo Estado brasileiro, com orçamento previsto conforme os regulamentos estabelecidos pela Constituição Federal. Destaca-se, para esta aplicabilidade, a possibilidade de utilização da Cide-combustíveis, que entre seus usos prevê o “pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo” (Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001)”.

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre o tema, inicialmente o capítulo 3 apresenta o contexto em que a proposta se insere, com um breve histórico dos preços e da produção, consumo e universalização do acesso ao GLP no Brasil (seção 3.1.). Em seguida, a seção 3.2. analisa a situação atual de diferenciação de preços de GLP praticada no País, com foco nos aspectos positivos e negativos, bem como seus impactos sobre a viabilidade de importação e a concorrência. As consequências esperadas do fim da diferenciação de preços são objeto da seção 3.3. A proposta possui duas dimensões: uma econômica, que envolve a atração de investimentos privados, foco da Iniciativa Combustível Brasil, e outra social. No que tange a esta segunda dimensão, o impacto de um possível aumento de preço decorrente do fim da diferenciação sobre os consumidores de baixa renda e as alternativas para mitigar este impacto, incluindo custos de uma política social com esta finalidade, estão detalhados nas seções 3.4. e 3.5. Por fim, a seção 3.6 descreve outras questões relevantes apontadas ao longo das discussões, que podem contribuir para os objetivos da Iniciativa Combustível Brasil.

3.1. Contextualização: segmento de GLP no Brasil

Nesta seção será explicado o desenvolvimento do mercado de GLP no Brasil nos últimos anos, com foco na evolução dos preços do produto e explicitação das razões que levaram à prática de preços diferenciados (seção 3.1.1.), bem como no progresso da produção, do consumo e da universalização do acesso ao GLP (seção 3.1.2.).

3.1.1. Breve histórico de preços

Os preços de derivados de petróleo, dentre os quais o GLP, sofreram historicamente forte intervenção governamental. De 1954 até a década de 1990, o governo utilizou estratégias

de controle e uniformização dos preços dos combustíveis em todo o território nacional, operacionalizadas por meio de subsídios cruzados sobre o transporte e sobre o produto. (Cavalcanti, 2005 e ANP e MME, 2017). Como exemplo dessa política, podemos citar Brasil (1964), que definia que o "(...) *Conselho Nacional do Petróleo fixará os preços de venda ao consumidor dos derivados do petróleo tabelados, (...)*". Ao preço *ex-refinaria* eram acrescentadas outras parcelas adicionais (alíneas), e o montante assim obtido constituía o preço de faturamento do derivado²¹.

Assim, até a introdução do processo de desregulamentação dos preços dos derivados de petróleo em meados da década de 1990, a política de preços subsidiados ao GLP fomentou a sua utilização no território nacional, favorecendo a substituição da lenha, a qual era amplamente utilizada para cocção de alimentos.

O marco inicial da reforma dos preços do GLP em direção a sua liberalização deu-se com a publicação da Portaria MF nº 195/1996, que fixou o preço do GLP *ex-refinaria* e liberou os preços dos fretes, bem como as margens de distribuição e revenda do produto. O segundo passo foi a liberalização dos preços do GLP (na venda a granel e dos acondicionados em botijões) nas regiões Sul e Sudeste. Em 2001, o processo de liberalização dos preços foi ampliado para as demais localidades do País, por meio da publicação da Portaria Interministerial MF/MME 125/2001.

O processo de desregulamentação dos preços teve seu passo final em 1º de janeiro de 2002, com (i) a liberação dos preços dos derivados de petróleo nas unidades produtoras; (ii) e a queda das barreiras legais à importação de combustíveis²² e (iii) a introdução da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide)²³ em substituição à Parcela de Preço Específico (PPE)²⁴. De acordo com Cavalcanti (2011), a Cide surge:

²¹ De acordo com Cavalcanti (2005), essas parcelas, fixadas pelo CNP, incidiam sobre os preços dos derivados e do álcool carburante e destinavam-se a: (i) alínea a: ressarcimento dos fretes de cabotagem e despesas conexas; (ii) alínea b: ressarcimento da eventual diferença entre os preços do álcool anidro e da gasolina "A"; (iii) alínea c: ressarcimento das diferenças entre os custos de importação dos derivados de petróleo e os correspondentes preços de faturamento vigentes; (iv) alínea d: despesas de fiscalização, administração, atividades técnicas e científicas a cargo do CNP – 0,2% do preço *ex-refinaria* dos derivados; (v) alínea e: uma parcela adicional ao preço do combustível de baixo ponto de fluidez, correspondente a 5% do preço *ex-refinaria*; (vi) alínea f: ressarcimento relativo a variações no frete de transporte do petróleo bruto, não incorporado ao valor CIF médio da matéria-prima, quando tais variações aferissem a margem de lucro das refinarias, reduzindo-a a valores inferiores aos assegurados pelo CNP; (vii) alínea g: parcela para atribuir aos Estados produtores o equivalente a 6% do valor do petróleo bruto de produção nacional on shore, para serem aplicados, em no mínimo 80%, na construção e pavimentação de estradas de rodagem; (viii) alínea h: outras parcelas aditivas que viessem a se tornar necessárias, nos termos da legislação vigente e nos limites de competência do CNP.

²² Brasil (1997), ANP e SDE (2004). Vale indicar que, segundo Cavalcanti (2006), "*Terminado o período de transição para a liberalização dos preços dos combustíveis (1997-2001), a importação deixou de ser monopólio da Petrobras gerando uma problemática: a Consituição Federal de 1998 não permitia cobrar a PPE das demais empresas.*"

²³ Instituída pela Lei n.º 10.336/2001, esta contribuição incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível". (Brasil, 2001)

²⁴ "(...) era um mecanismo pelo qual foi estabelecido um subsídio cruzado entre os preços ao produtor dos derivados de petróleo, que permitia, nas unidades produtoras, redução dos preços de GLP compensada por acréscimos dos preços de outros derivados, em especial, gasolina e diesel." (Esteves et al. 2009).

"(...) em substituição à política de subsídios cruzados praticados pela Parcela de Preço Específica (PPE), que não se tratava diretamente de um tributo, mas economicamente se confundia com o mesmo, pois era uma receita gerada no processo de formação dos preços dos derivados. Na verdade, como era instrumento para a prática de subsídios cruzados, a PPE tinha valor positivo para alguns derivados, como no caso da gasolina, e negativo em outros, como no caso do gás liquefeito de petróleo (GLP)."

Cavalcanti (2006), expõe ainda que a existência do subsídio cruzado entre os combustíveis, via PPE, causava distorções no mercado e

"(...) tornava a importação de determinados produtos (como, por exemplo, o GLP) muitas vezes inviável, reduzindo a competitividade do produto importado. Por outro lado, mantida a situação de subsídio via PPE, a liberação da importação da gasolina poderia acarretar problemas para o parque de refino nacional, uma vez que seus preços internos eram onerados pela cobrança para subsidiar outros derivados, reduzindo assim, a competitividade dos preços da gasolina nacional frente aos preços da gasolina vigentes no mercado internacional."

Assim, a substituição do mecanismo da PPE pela Cide decorre da necessidade e expectativa de maior pluralidade dos agentes no setor a partir da liberalização dos preços dos combustíveis. Diferentemente da PPE, a Cide é uma contribuição cujo resultado de sua arrecadação pode ser aplicado em três finalidades: (i) infraestrutura de transportes; (ii) projetos ambientais; e (iii) subsídios ao álcool e ao gás natural, e aos derivados de petróleo (Brasil, 2001).

No caso específico do GLP, a Cide incidente sobre o produto foi fixada, no início, em R\$ 136,70 por tonelada. Tal alíquota, no entanto, possuía um teto de abatimento (compensação) do recolhimento de PIS/Cofins, contudo, a partir de 2004, a alíquota da Cide sobre o GLP foi zerada por meio do Decreto nº 5.060/2004.

Em dezembro de 2001, a Resolução CNPE nº 4/2001, propôs *"a implementação de política de preço favorecido para o gás liquefeito de petróleo – GLP destinado à população de baixa renda"*, a partir de mecanismo de subsídio ao preço a ser incorporado nos programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do Governo Federal.

Em maio de 2002, a Lei nº 10.453/2002 instituiu o programa federal de Auxílio Gás²⁵ para as famílias de baixa renda²⁶, de modo a reduzir, no bojo do processo de liberalização, o impacto do aumento dos preços para essa camada da população²⁷. Note que, de acordo com (ANP, 2016), entre dezembro de 2001 e julho de 2002, após a finalização do processo de desregulamentação dos preços dos combustíveis, o preço médio nacional de revenda de GLP apresentou aumento de 41%, em decorrência, principalmente: (i) da retirada da parcela

²⁵ Tendo como fonte de recursos a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

²⁶ "Art. 5º Fica autorizada a concessão de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado Auxílio-Gás.

§ 1º Os subsídios de que trata o caput serão concedidos, exclusivamente, às famílias que possuem renda familiar per capita inferior ao valor fixado nacionalmente em ato do Poder Executivo para cada exercício financeiro.

§ 2º O Poder Executivo definirá o órgão responsável pela execução do Auxílio-Gás, bem como os mecanismos a serem adotados na sua concessão." (Brasil, 2002b).

²⁷ Informações mais detalhadas sobre esse assunto estão contidas na seção 3.4.1.

reduzidora dos preços do GLP nas unidades produtoras com o fim da Parcela de Preço Específico (PPE); e (ii) dos aumentos dos preços internacionais de petróleo, com impactos sobre os preços nas unidades produtoras, cuja elevação foi de cerca de 50%.

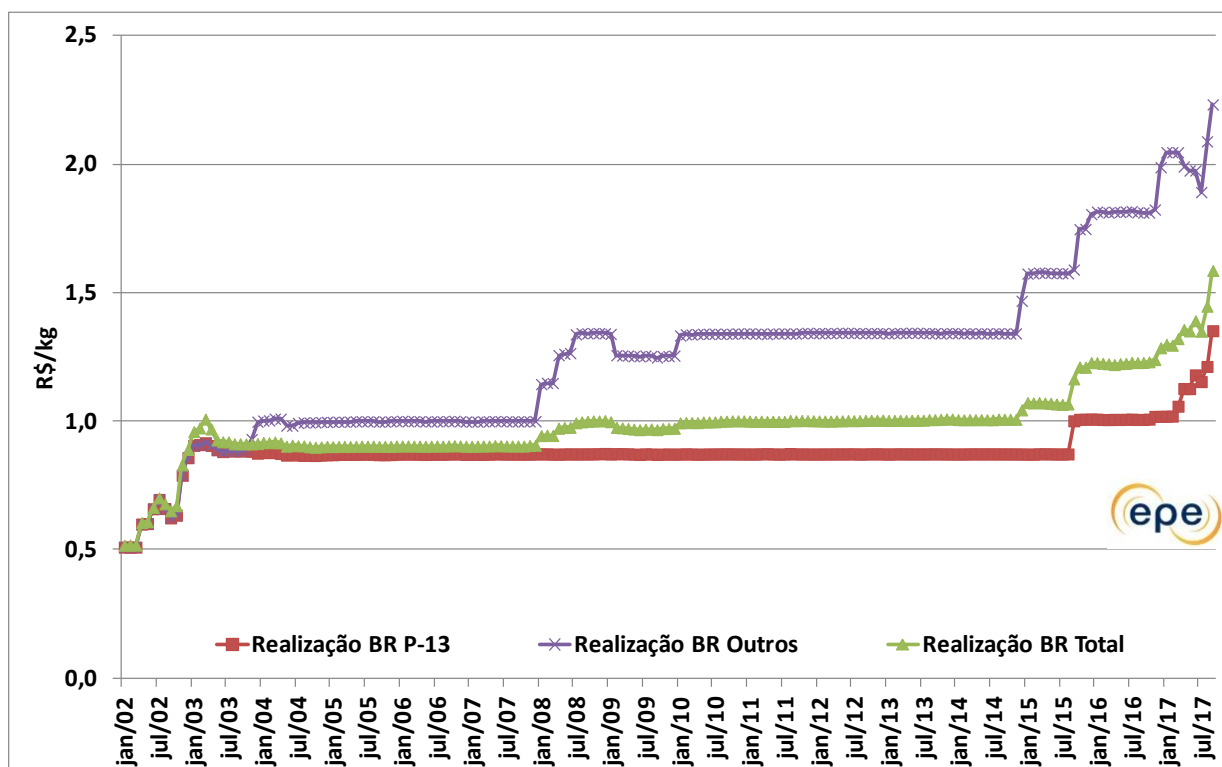
A elevação dos preços do GLP levou a uma modificação na política governamental para o segmento, que passou a contar com preços diferenciados por tipo de modalidade de comercialização. A Resolução CNPE nº 04, de 24 de novembro de 2005 reconhece:

"(...) 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."

A ANP (2016) e a ANP e o MME (2017) apontam, contudo, que a prática de preços diferenciados do GLP²⁸ já era praticada, de fato, desde 2002 pela Petrobras.

De acordo a Figura 2, observa-se que tais diferenças não eram significativas até 2007, no entanto, a diferenciação dos preços se acentua a partir de 2008.

Figura 2 – Evolução dos preços de realização do GLP



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017) e Platts (2015).

²⁸ Reconhecida em 2005 como de interesse para a política energética nacional de acordo com a resolução CNPE nº 04/2005.

ANP e MME (2017) indica, ainda, que

"(...) o exercício desta política de preços, nos moldes atuais, somente é possível em virtude da condição de monopolista multiproduto, de fato, exercido pela Petrobras como instrumento de política pública lato sensu. Ou seja, na hipótese da emergência de uma estrutura de mercado menos concentrada, com maior diversidade de players, a operacionalização da política de diferenciação de preços, no formato atual, pode tornar-se inexecutável (...)."

3.1.2. Produção, consumo e universalização do acesso

A cadeia da indústria de GLP é composta por diversos elos, iniciando-se com a produção/importação e terminando na etapa de distribuição ou na de revenda varejista. A comercialização de GLP tem início com a venda do produto a granel pelos produtores nacionais²⁹ e/ou importadores para as distribuidoras, sendo a quase totalidade desse fornecimento realizada pela Petrobras³⁰. Considerando os dados estatísticos referentes ao ano de 2016 (ANP, 2017a), a produção nacional de GLP correspondeu a 76% do GLP comercializado no País, de modo que o restante foi suprido por meio de importações.

De acordo com ANP (2017a) do total de GLP vendido pelas distribuidoras no mercado nacional, 72% correspondem às vendas em botijões de até 13 kg e 28% às vendas do produto em outras modalidades acima de 13 kg. Conforme salienta ANP e MME (2017), existem diferenças significativas em termos logísticos e operacionais entre as modalidades a granel e envasado, com impactos sobre os níveis de preços praticados ao consumidor final.

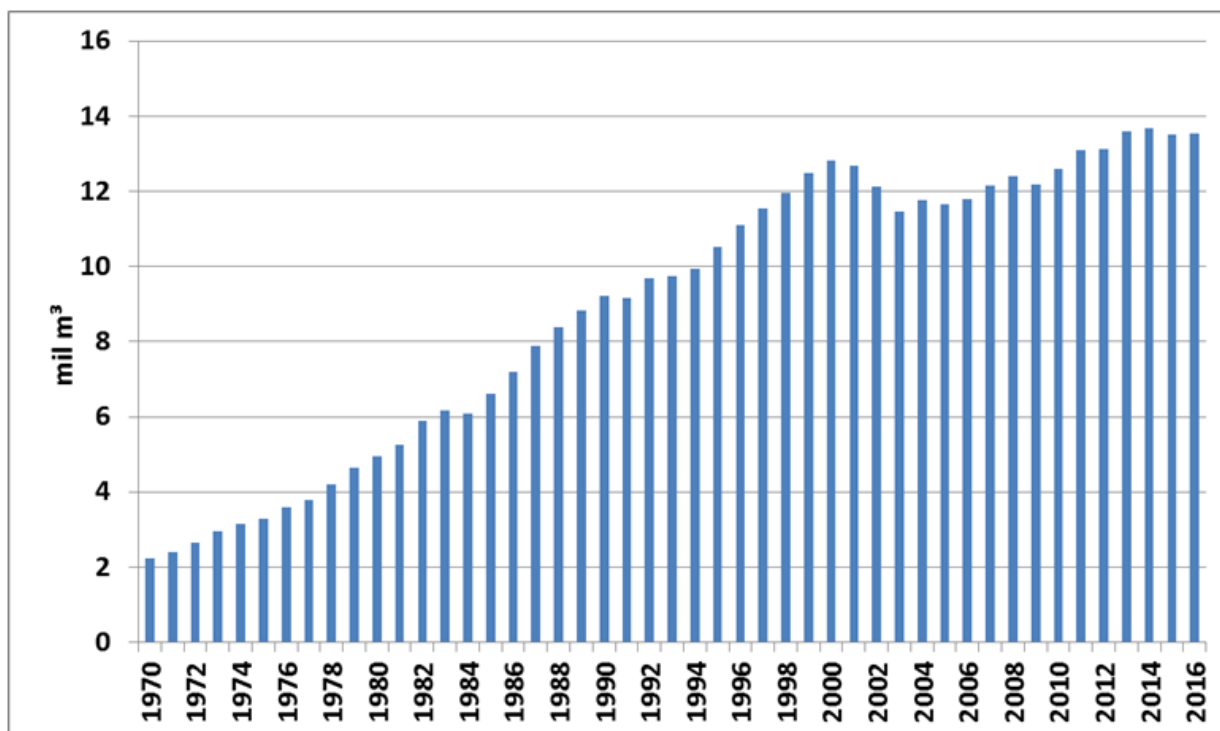
No que tange à evolução do consumo de GLP em residências, até a introdução do processo de desregulamentação dos preços dos derivados de petróleo em meados da década de 1990, a política de preços subsidiados ao GLP fomentou o processo de massificação do uso desse energético, favorecendo a substituição da lenha. Nesse período, o consumo de GLP, por domicílio, apresentou tendência ascendente. A partir do ano 2000, no entanto, notou-se baixo crescimento do consumo do combustível, nesse setor³¹. A Figura 3 a seguir, ilustra a evolução da demanda de GLP no setor residencial.

²⁹ Refinarias, centrais petroquímicas e UPGN's.

³⁰ Considerando os dados estatísticos referentes ao ano de 2016, a Petrobras foi responsável por 98% do GLP produzido no País e pela totalidade do GLP importado.

³¹ Como resultado da consolidação do processo de urbanização e de massificação do consumo de GLP. Para informações mais detalhadas ver ANP (2016); e ANP e MME (2017).

Figura 3 – Demanda de GLP no setor residencial



Fonte: EPE (2017a)

Em face da elevação dos preços do GLP, em 2002, a política governamental para o segmento passou a contar com preços diferenciados por tipo de modalidade de comercialização. O reconhecimento como interesse nacional dessa política somente foi institucionalizado em 2005, por meio da Resolução CNPE nº 4 de 2005, que considerou como motivador da norma o *“elevado impacto social (do GLP), posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo”*. Assim, explicitou-se o objetivo da política pública de universalizar, em termos econômicos, o acesso ao GLP para as camadas menos favorecidas, ou seja, para a parcela da população com baixa renda. (ANP, 2016).

Vale indicar que essa política de preços diferenciados para o GLP P-13, estabelecida pela Resolução CNPE nº 4 de 2005, foi objeto de avaliação pelo Tribunal de Contas da União (TCU)³². Conforme TCU (2016a), de acordo com o voto do relator, *“não é possível afirmar se o desconto recebido pelas distribuidoras ao comprar o gás das refinarias produtoras vem sendo de fato repassado aos consumidores finais.”* Acrescenta que considera grave

“(...) o fato de a Petrobras estar deixando de arrecadar um valor expressivo, sem garantias de o consumidor final estar se beneficiando dessa redução de preços assegurada por lei e com finalidade de universalização do produto.”(TCU, 2016a)

³² Processo nº TC 007.446/2015-2

Ainda de acordo com TCU (2016a), em virtude do elevado grau de concentração do mercado de distribuição de GLP, essa situação pode ser agravada, conforme expresso em transcrição a seguir:

"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."

Assim, por meio do Acórdão nº 1409/2016-TCU-Plenário, item 9.1, os ministros do TCU determinaram ao CNPE a realização, em conjunto com a ANP e o MME, de estudo para

"(...) quantificar os efeitos da política de diferenciação de preços no mercado de Gás Liquefeito de Petróleo no preço final do produto tipo P-13, introduzida pela Resolução CNPE 4/2005, de modo a demonstrar em que proporção a diferenciação de preços na compra do GLP pelas distribuidoras é repassada ao preço de venda final ao consumidor e de que modo tal medida contribui para a universalização do acesso ao produto;"

Com vistas a atender à demanda do TCU, a ANP e o MME elaboraram Nota Técnica Conjunta³³, na qual expõem que a prática de preços diferenciados para o GLP na etapa de produção não garante que o diferencial de preços chegue, na mesma proporção, ao consumidor final³⁴. A partir da análise do repasse da diferenciação de preços praticada na etapa de produção até o consumidor final e considerando o comportamento observado dos respectivos preços nas duas etapas da cadeia, o estudo conclui que não é possível quantificar em que proporção o diferencial de preços foi repassado ao longo da cadeia. Esse resultado, provavelmente, deve-se às condições estruturais do mercado de GLP, especialmente: (i) os custos de distribuição diferenciados entre as modalidades de venda a granel e em vasilhames; (ii) os custos e as margens relativas à atividade de revenda, predominante na venda do P-13 e ausente na venda a granel. (ANP e MME, 2017)

Ainda de acordo com ANP e MME (2017), a redução do uso da lenha (e o consequente aumento do consumo de GLP) pelas residências e o processo de universalização do uso do GLP em território nacional relacionam-se com três principais fatores.

Primeiro, a implantação do programa Bolsa Família a partir de 2003, com a incorporação dos demais programas sociais (inclusive o Auxílio-Gás) e o progressivo aumento do número dos beneficiários e dos desembolsos do programa, o que teve impacto positivo na

³³ 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.

³⁴ ANP e MME (2017), pag.12.

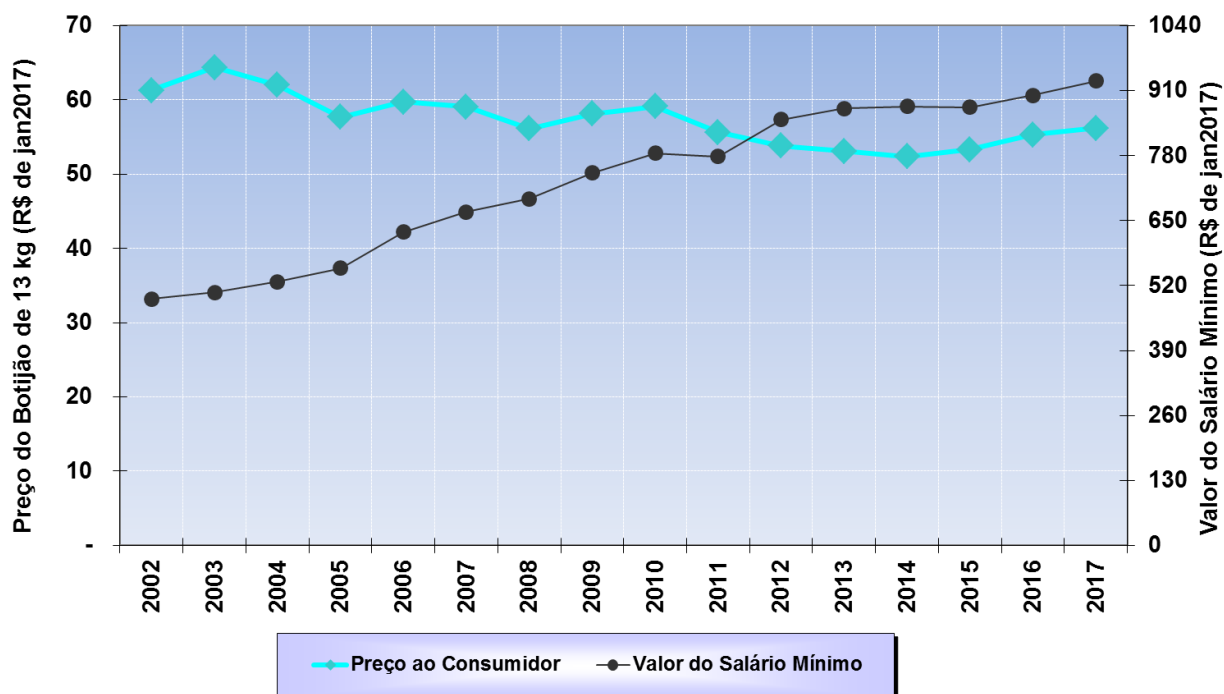
diminuição da proporção da população em situação de pobreza (PNUD, 2015 e ROCHA, 2011), segmento no qual o uso preponderante de lenha para cocção de alimentos é relativamente maior. Em 2004, o número de famílias atendidas pelo programa era de 6,57 milhões, e os desembolsos somados correspondiam a 0,29% do PIB. Em 2014, a quantidade de benefícios pagos havia saltado para 14 milhões, com desembolsos totais de 0,47% do PIB. Com isso, a proporção da população em situação de pobreza caiu de 29% para 11,4% entre 2004 a 2014, conforme apontam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Segundo, a elevação dos rendimentos do trabalho, sobretudo para os segmentos situados nos estratos menos favorecidos, que permitiu a melhoria das condições de vida e a saída da pobreza, com impactos positivos sobre o consumo de GLP.

Além dos impactos dos programas de transferência e do aumento da renda, o aumento da proporção de domicílios que usam predominantemente GLP pode ser explicado pelo fato do preço de revenda do GLP P-13, em termos reais, tornar-se mais acessível para todos os estratos de renda.

De modo a atualizar o intervalo temporal utilizado em ANP e MME (2017), a Figura 4 mostra a evolução do salário mínimo comparativamente a do preço do botijão de GLP P-13, a partir do qual verifica-se que, entre 2002 e 2017³⁵, o salário mínimo (em valores constantes de janeiro de 2017) passou de R\$ 493,24 para R\$ 929,64, um aumento real de 88,5%.

Figura 4 – Evolução do salário mínimo e do preço do botijão



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017c), Brasil (2016) e IBGE (2017).

³⁵ Dados até setembro.

Adicionalmente, no estudo de ANP e MME (2017) foi observado que a proporção das despesas realizadas pelas famílias brasileiras com GLP possui distribuição diferenciada conforme estrato de renda, tendendo a ser maior, em termos proporcionais, naquelas com menor poder aquisitivo. Desse modo, verifica-se a relevância do preço do GLP no segmento de estrato mais baixo.

Segundo ANP e MME (2017) tal observação confirma a premissa da Resolução CNPE nº 04/2005, que considerou como motivador da norma o *“elevado impacto social (do GLP), posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo”*. O estudo, no entanto, atenta para o fato de que a diferenciação de preços ao GLP refere-se a recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg de forma indiscriminada, de modo que todos que consomem GLP nessa modalidade beneficiam-se da política (não somente a parcela da população de baixa renda).

Assim, ANP e MME (2017) constata 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.

O estudo alerta, no entanto, para o fato de que a eliminação da política de diferenciação de preços resultaria em um único preço de GLP cujo nível tenderia a ser mais elevado do que o verificado atualmente para o P-13. Tal alteração teria, na ausência de novas políticas compensatórias, impactos negativos sobre os consumidores residenciais, especialmente nos estratos de menor renda da população.

3.2. Análise da situação atual da precificação de GLP no Brasil

Esta seção foi elaborada a partir consolidação das respostas recebidas nos questionários referentes a primeira parte do relatório, que avalia as consequências da diferenciação de preços de GLP sob distintos aspectos. A seção 3.2.1 identifica os aspectos mais relevantes, os pontos positivos e os pontos negativos da prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, enquanto as seções 3.2.2 e 3.2.3 avaliam os impactos sobre a viabilidade de importação do produto e a concorrência, respectivamente.

3.2.1. Aspectos mais relevantes

A primeira pergunta apresentada no questionário solicitou que fossem destacados *“os aspectos mais relevantes, os pontos positivos e os pontos negativos da prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, reconhecida pelo CNPE como de interesse para a política energética nacional na Resolução CNPE nº 04/2005”*. A partir das respostas recebidas, foram elaboradas as subseções a seguir, que apresentam de forma sucinta os principais aspectos (positivos e negativos) considerados pelos entrevistados³⁶.

³⁶ As respostas pode ser consultadas, em sua integralidade, na Planilha 1 do Anexo III deste Relatório.

Inicialmente, vale indicar que o Cade enviou manifestação explicando, em suma, que a instituição "(...) reconhece que políticas públicas têm objetivos diversos que podem ou não estar alinhados com a defesa da concorrência" e que "não cabe ao Cade julgar políticas públicas que clara e explicitamente elegem objetivos diversos da defesa da concorrência." Dito isso, o Conselho expõe que "em relação especificamente à política de preços diferenciados para o GLP P-13, seus impactos são de difícil mensuração, tendo em vista que não se conhece os cálculos ou a metodologia utilizada pela Petrobras para aplicar a diferenciação."

3.2.1.1 - Aspectos positivos:

A Asmrig-BR expõe que o principal objetivo da prática de preços diferenciados é o de "atender a demanda da população em especial de baixa renda com a oferta do gás de cozinha em condições diferenciada".

Abragas indica como ponto positivo da diferenciação o de "cumprir seu papel em dar as condições acessíveis aos consumidores de baixa renda".

Para o IBP, o ponto positivo da prática é o de "permitir implementar política social do governo".

De acordo a Consigaz, a "(...) diferenciação de preço cumpre papel relevante para o GLP atingir a abrangência supracitada [toda a população a população brasileira] com um valor mais acessível à população." Segundo sua manifestação, "(...) o preço do GLP P-13 ser inferior permite que o valor do gás ao consumidor final seja mais acessível, principalmente nas localidades de difícil acesso." Acrescenta ainda que, " (...) se não houvesse a diferenciação de preço o GLP perderia força concorrencial frente à outras matrizes energéticas mais poluentes e degradadoras do meio ambiente, como a lenha e o carvão,(...)". Por fim, expõe que:

"a diferenciação de preço cumpre um papel social (alcance do GLP P-13 para todo o território nacional a preço acessível), destacando que o P-13 é um produto cujo público alvo são as classes mais baixas, e cumpre um papel relevante no controle de utilização de matrizes energéticas poluidoras e degradadoras do meio ambiente."

No mesmo sentido, o MPDG destaca, entre os pontos positivos, "o acesso facilitado que as pessoas de baixa renda têm ao GLP." Ainda segundo sua manifestação, o "fácil acesso ao produto desestimula o consumo de insumos substitutos que são prejudiciais à saúde e ao meio ambiente".

Também a EPE aponta que a "diferenciação de preços referendada pela resolução permitiu a manutenção do preço do GLP P-13 ao longo dos anos em valores correntes, apesar do aumento das cotações do GLP internacionalmente." Essa manutenção de preços, aliada ao crescimento do PIB per capita, do salário mínimo e da inflação no período, "representou uma transferência de renda significativa para a população consumidora de botijões até P-13, a título de benefício para a população de baixa renda." Acrescenta, ainda, que:

"A manutenção de preços baixos do GLP P-13 se justifica pelo estímulo às camadas mais pobres para a substituição de tais fontes energéticas por um combustível que traz benefícios ambientais e sociais (redução de desmatamento, saúde pública e segurança operacional).

A transferência de renda beneficia diversos segmentos, inclusive os microempresários, que fabricam bolos, doces e salgados. Isso inclui as carroças de pipoca, churros, batata frita, tapioca, cachorro quente e outras microempresas que também se beneficiam desse preço abaixo da paridade internacional."

A Petrobras cita como ponto positivo mais relevante *"a contribuição para o acesso da população ao consumo de GLP, em substituição a outros insumos para cocção, como, por exemplo, lenha"*.

Servgás e Usegás manifestaram-se de forma semelhante, apontando que *"devido ao alto custo de distribuição, essa diferenciação de preços deveria possibilitar a chegada ao consumidor final deste tão necessário produto a preços suportáveis ao seu orçamento."* (sic)

O Sindigás, por sua vez, indica, como ponto positivo, que a diferenciação de preços *"cria um ambiente de potencial proteção para o preço, no produtor, do GLP envasado em embalagens de até 13kg frente a outros energéticos competidores e também frente ao GLP vendido em embalagens maiores que 13kg"*.

Assim, no que se refere aos pontos positivos mais relevantes, infere-se, a partir das contribuições recebidas os seguintes aspectos:

(i) a maior parte respostas converge para o aspecto social relativo à contribuição para o acesso da população ao GLP P-13, utilizado, principalmente, na cocção de alimentos; e

(ii) alguns entrevistados indicam que o acesso da população ao produto, possibilita a substituição de outras fontes de energia potencialmente mais poluidoras (com impactos ao meio ambiente e saúde das pessoas).

Adicionalmente:

(i) A EPE indicou que a transferência de renda propiciada pela manutenção dos preços do GLP P-13 beneficia diversos segmentos da economia;

(ii) o Sindigás apontou como mais relevante a potencial vantagem competitiva do preço do GLP P-13 frente ao de outras fontes de energia;

(iii) Servgás e Usegás manifestaram-se no sentido de que a diferenciação deveria possibilitar preços mais acessíveis ao consumidor final do GLP P-13.

3.2.1.2 - Aspectos negativos:

Para a Asmirg-BR, o sistema atual:

a) Inviabiliza a importação do GLP para uso residencial pela diferença de preço ofertado hoje pela Petrobras.

b) Restringe o uso do GLP em suas aplicações de mercado.

- c) Estende o benefício do preço diferenciado a classes da população que não necessitam deste "subsídio", incluído comércios e pequenas indústrias.
- d) Limitador com a inviabilização de novos agentes no setor distribuição pelo sistema de limitação de cotas para retirada do gás, utilizando universo de vasilhames.
- e) Não possui um sistema seguro que iniba o uso do GLP destinado para fim residencial, com valor menor, para fim industrial por parte dos agentes regulados.
- f) Gera considerável prejuízo financeiro a Petrobras e ao Governo"

A Abragas expõe que a diferenciação se constitui em *"um subsídio socialmente injusto, pois o benefício foi a todos os consumidores de P-13, independentemente do nível de renda"*. Adiciona que, atualmente, encontra-se *"residências de alto padrão central de GLP constituída de P-13 em substituição aos P-45 devido a (...) distorção dos preços entre os dois modelos de recipientes."* E resume a política como *"distorcida que levou o segmento a uma desproporção de preço entre dois produtos (GLP residencial e Industrial) formados por uma mesma molécula de energia"* e que, *"inviabilizou o desenvolvimento da importação de GLP pelas distribuidoras e beneficiando apenas a Petrobras fortalecendo seu poder monopolista"*.

O IBP aponta que a diferenciação de preços proporciona *"a prática de desvio de finalidade por parte de agentes não éticos"* e impede *"a transparência de preços no ambiente competitivo que se busca"*.

A Consigaz argumenta que,

"a diferenciação de preço proporciona uma situação de descolamento da realidade mundial, por um lado o valor do granel/industrial se posiciona bem acima do valor que o GLP é comercializado no mundo, por outro lado o valor do P-13 está abaixo."

Neste sentido, a Petrobras acaba onerando o valor do GLP industrial/granel para compensar a margem mais estreita no preço menor do P-13, o que acaba prejudicando este seguimento em termos concorrenciais com outras matrizes energéticas".

O MPDG evidencia a falta de controle sobre quem utiliza o subsídio *"já que todo botijão P-13 possui preço diferenciado, independentemente de quem o compra."* Acrescenta que esse *"(...) mecanismo ainda dificulta a entrada de novos atores no mercado e, consequentemente, diminui o potencial de investimento no setor."*; e que *" (...) o preço subsidiado inviabiliza a importação do produto"* como alternativa em mercado monopolizado. Por fim, aponta que *"(...) não há garantia de que o subsídio está sendo apropriado pelo consumidor e não pelos demais elos da cadeia de distribuição do GLP P-13."* e que *"(...) não se considera pertinente que a Petrobras, (...), seja responsável por executar tal 'política social'"*.

Servgás e Usegás apresentam manifestação semelhante no sentido de que *"a diferenciação de preços é estendida à (sic) todos os usuários desse tipo de recipiente, não só ao público alvo da Resolução do CNPE: população de baixa renda, o que provoca um elevado déficit para a PETROBRAS"*.

De acordo com a Petrobras, a atual prática de preços diferenciados beneficia a todos os consumidores "(...) *incluindo, além das famílias de baixa renda, aquelas cuja renda é capaz de absorver os custos com consumo do produto, o que diminui a eficiência do mecanismo*". Outro ponto negativo apontado "(...) *é a necessidade de controles para identificação das vendas por segmento para mitigar o risco de eventuais desvios*".

O Sindigás expõe que este "(...) *mecanismo não é uma política de preços da empresa, e sim um sistema de subsídio cruzado praticado pela Petrobras. O GLP destinado as embalagens maiores que 13kg paga os custos do 'programa' de preços diferenciados, mesmo tendo, em sua maioria, a mesma destinação*".

Acrescenta ainda que aproximadamente "(...) *75% do incentivo ao uso de botijões de até 13kg alcança famílias com rendas superiores a 2 salários mínimos*." De modo que "*o subsídio sustentado pela Petrobras tem um desvio de função de 75% de todo o valor aplicado, alcançando, no máximo, 25% do público com renda de até um salário mínimo*".

A EPE expõe que a manutenção do preço abaixo da paridade internacional, propiciada pela diferenciação de preços, causa as seguintes distorções no mercado:

(i) Considerando que há outros derivados (diesel, QAV e gasolina) que possuem maior agregação de valor para o produtor, "*a partir de uma distorção no mercado de GLP, sua oferta interna pode ficar comprometida (estímulo à redução de produção em detrimento de aumento de outros derivados – p.e. 'butanizar' a gasolina)*"³⁷.

(ii) Contribui para a inviabilidade do negócio para outro importador;

(iii) Causa prejuízo econômico à Petrobras³⁸ e a seus acionistas, visto que para atender a demanda interna, a Petrobras importa o produto a um preço superior ao preço de realização³⁹;

(iv) A baixa atratividade da produção e da importação devido aos preços domésticos contribui para a falta de investimento em infraestrutura de GLP, em um contexto onde a Petrobras detém toda infraestrutura portuária de recepção e estocagem, além da quase totalidade de refinarias e UPGNs que produzem GLP⁴⁰.

(v) A combinação da falta de investimentos em infraestrutura, com o aumento da demanda do GLP e a manutenção de preços baixos poderá resultar em dificuldades crescentes ou escassez de oferta, com aumentos consideráveis de preços.

(vi) Como a restrição de outros usos para o GLP P-13 se justifica, em parte, devido à diferenciação de preços, este cenário gera estímulo econômico à ilegalidade, e à multiplicação

³⁷ A EPE indica que o GLP não costuma ser o derivado de referência na função objetivo de maximização do resultado de uma refinaria porque há outros derivados (diesel, QAV e gasolina) que possuem maior agregação de valor. No entanto, destaca que a Petrobras aparentemente não otimiza sua oferta de derivados apenas a partir dessa lógica de mercado, mas considera também o ônus no abastecimento de GLP no mercado doméstico.

³⁸ Segundo a EPE, "*prejuízo econômico não necessariamente ocasiona prejuízo contábil nas operações com GLP, uma vez que seu custo de produção pode compensar a perda com a aquisição no mercado internacional acima do preço de venda no mercado doméstico*".

³⁹ De acordo com EPE, "*A importação só é executada por definição de estratégia da empresa que detém poder de mercado (Petrobras)*".

⁴⁰ Conforme EPE, poder de mercado próximo ao de um monopolista gera, aparentemente, barreira à entrada e inibição ao investimento por terceiros.

de ligações clandestinas para outros usos. Pode "*estimular a revenda ilegal, o que, por sua vez, contribui para a sonegação fiscal e aumenta os riscos de acidentes e explosões, já que esses botijões não são necessariamente requalificados.*"

Dessa forma, no que diz respeito aos pontos negativos da prática de preços diferenciados mais relevantes na visão dos entrevistados, infere-se, de forma geral, que:

- (i) A prática beneficia a todos os consumidores do GLP P-13 e não somente à população de baixa renda⁴¹, possivelmente acarretando custo elevado;
- (ii) Contribui para inviabilizar a importação do produto por outros agentes diminuindo a possibilidade de contestação no mercado;
- (iii) Possibilita desvio, pelos agentes, da finalidade da parcela do GLP fornecida a preços menores;
- (iv) Onera o preço do GLP granel, de modo a afetar sua competitividade com outras fontes de energia;
- (v) Não há transparência na formação do preço;
- (vi) Não há garantias de que o subsídio efetivamente chega ao consumidor;
- (vii) Dificulta a entrada de novos agentes no mercado e de investimentos no setor;
- (viii) Pode comprometer a oferta de GLP com consequente aumento no seu preço;
- (ix) Gera estímulo econômico ao uso ilegal do botijão com reflexos na segurança de sua utilização e na arrecadação tributária.

3.2.2. Análise sobre a viabilidade de importação

Esta seção foi construída a partir respostas à pergunta do questionário "*Avalie os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a viabilidade de importação do produto*".

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.

Na mesma linha, o MPDG expôs que a prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, que faz com que o preço nacional, por vezes, esteja abaixo do preço de mercado internacional, torna o produto importado não atrativo. Segundo destacou o MPDG, se há ameaça de perdas monetárias diante de uma alteração da prática de preços por parte da Petrobras, a importação por terceiros fica dificultada.

⁴¹ Este quesito também foi apontado pela EPE que, entretanto, não o classificou nem como positivo, nem como negativo. Em suas palavras: "*Não se insere como positivo ou negativo, mas é importante ressaltar que a transferência de renda beneficia a todos os consumidores de botijões até o P-13, inclusive camadas ricas da população, que consomem mais.*"

A EPE argumentou que *“a distorção de preços contribui para a inviabilidade do negócio para outro importador, que teria que vender no mercado interno abaixo do preço que conseguiu comprar”*. Ainda, segundo sua manifestação:

“a importação só é executada por definição de estratégia da empresa que detém poder de mercado (Petrobras). Para atender a demanda interna, a Petrobras importa o produto a um preço superior ao preço de realização (interna). Essa política causa prejuízo econômico à Petrobras e a seus acionistas, por se tratar de uma empresa de capital aberto. No entanto tal prejuízo econômico não necessariamente ocasiona prejuízo contábil nas operações com GLP, uma vez que seu custo de produção pode compensar a perda com a aquisição no mercado internacional acima do preço de venda no mercado doméstico”.

A Empresa de Pesquisa Energética alerta que, para viabilizar a importação, é necessário *“analisar a questão de acesso à infraestrutura por terceiros (uma vez que grande parte das instalações – portos, terminais e dutos – pertencem a uma única instituição)”*.

Sob esse aspecto, de acordo com a Asmrig-BR, potenciais agentes de mercado que poderiam importar continuariam a depender da oferta e infraestrutura da Petrobras, que possui uso restrito e/ou preferencial dos terminais portuários. A Associação também indica que os terminais de retirada no GLP nas refinarias estão sob controle das companhias distribuidoras, dificultando o acesso por outros agentes.

A Consigaz aponta ainda que a viabilidade da importação está atrelada à contratação de quantidade muito elevada de GLP, *“exigindo que uma companhia tenha market share robusto na região para que a demanda de seus clientes suporte a alta oferta decorrente de um navio de importação (entre 20 mil e 40 mil toneladas)”*. Adicionalmente, é necessário haver disponibilidade de infraestrutura portuária para retirada de produto, bem como disponibilidade no porto para atracação do navio. Com isso, a empresa acredita que apenas as maiores companhias distribuidoras poderão realizar importação de GLP.

A Servgás e Usegás também identificaram a falta de disponibilidade de infraestrutura portuária, dutoviária e de armazenamento do mercado de GLP como impeditivos para viabilizar a importação.

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. Outra dificuldade, que envolve a regulação, foi identificada pelo Sindigás, referente às cotas de GLP vendidas a preços de embalagens até 13 kg pela Petrobras. De acordo com o Sindicato:

“o quanto indicado no contrato da Petrobras e na Resolução (nº 49/2016) da ANP aponta que na compra do mês em curso, a Distribuidora terá direito a um percentual do seu pedido junto à Petrobras, com preços subsidiados (embalagens de até 13kg), mas este cálculo não leva em conta compras feitas fora do Sistema Petrobras.”

Conforme apontou o Cade,

“em reunião do dia 06/09/2017, o Sindigás manifestou que a forma como são calculadas as cotas de GLP vendidas pela Petrobras às distribuidoras ao preço de GLP P-13 (mais baixo) restringe a importação, pois o volume importado não entraria no cálculo da média de consumo de P-13 (...). Subtrair o volume de GLP importado da cota de GLP P-13 a que a distribuidora tem direito junto à Petrobras é um desestímulo à importação, já que o preço do insumo no mercado internacional é mais caro que o valor praticado pela Petrobras para venda de GLP na modalidade P-13”.

O Cade entende que tal argumento pode ser válido caso os volumes importados por distribuidoras de fato não sejam considerados para os cálculos da cota de GLP para P-13. Nesse sentido, o artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016 pode restringir a importação de GLP.

A Petrobras, por sua vez, informou que *“a prática de preços diferenciados por si só não determina a viabilidade de importação por qualquer agente; tal viabilidade é decorrente dos patamares em que esses preços se situam quando comparados ao custo de importação”*.

Assim, a partir das respostas é possível observar que as dificuldades apontadas para diversificação dos agentes no abastecimento primário via importação referem-se, de modo geral, a:

- (i) a prática de preços diferenciados para o GLP P-13 abaixo da paridade de preços internacional;
- (ii) estrutura de mercado com concentração da infraestrutura para importação;
- (iii) critérios utilizados para o cálculo da cota de venda de GLP a preço diferenciado.

3.2.3. Análise do ambiente concorrencial

Os principais elementos apontados pelos entrevistados sobre os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a concorrência estão apresentados nesta subseção, e foram elaborados a partir das respostas enviadas para a pergunta 1.2 do questionário aplicado.

De acordo com as contribuições recebidas do Cade, a discriminação de preço por si só não é considerada como uma conduta anticompetitiva. Trata-se de comportamento comum no mercado, que pode ser motivado por diversas razões de ordem prática e econômica, sendo, na maioria das vezes, conduta legítima. Ainda segundo o Cade:

"A discriminação de preços pode ser caracterizada como ilícito concorrencial quando a empresa fornecedora utiliza seu poder de mercado para fixar preços diferentes para o mesmo produto ou serviço, discriminando-os entre clientes, de forma a prejudicar a livre concorrência. Nesses casos, a prática de discriminação de preço pode gerar

efeitos negativos, como o aumento do custo de rivais e, consequentemente, prejudicar a concorrência."

O Cade expõe que, em se tratando, especificamente, da diferenciação de preço para o GLP P-13, a partir de análise realizada pela Superintendência-Geral do Cade no Ato de Concentração nº 08700.002155/2017-51, *"concluiu-se que a regulamentação referente à diferenciação de preço do P-13 pode gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado"*. Esta conclusão está relacionada aos critérios utilizados para cálculo do preço diferenciado. Segundo o Cade:

"(...) 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."

O Conselho faz notar, adicionalmente, que mesmo após os três primeiros meses de operação, a partir de quando o cálculo da diferenciação leva em consideração o histórico de vendas da empresa entrante, o método gera vantagem competitivas às incumbentes, conforme transcrito a seguir:

"(...) 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."

Os critérios utilizados para determinação do preço diferenciado do GLP também estão presentes nas respostas da Servgás e da Usegás. Ambas expõem que:

"Como não existe um outro critério confiável, determinou-se que o acesso ao produto com preço diferenciado, junto à PETROBRAS, seria feito através da média de venda do produto, por Distribuidora, nos últimos 6 (seis) meses, nas embalagens inferiores a 13 quilos, limitado ao universo provável dessas embalagens, declarado por essas Distribuidoras. Apesar dos diversos controles existentes, não raro haverem reclamações, no mercado, de prática anticoncorrencial para o segmento do granel e

demais embalagens, fruto de preço médio propiciado por cota de produto a preço diferenciado superior à real necessidade da Distribuidora" (sic).

E acrescentam que, outro *"(...) efeito desse critério de acesso ao produto a preço diferenciado é que as Distribuidoras retardam a inutilização dos recipientes não-conformes, pois isso reduz a sua cota de produto mais barato."*

Nesse sentido, vale indicar que, de acordo com informações da Superintendência de Abastecimento da ANP, os dados referentes ao universo de botijões de 13 kg de cada distribuidora são utilizados como limite máximo de aquisição de GLP por cada distribuidora para envasilhamento. Ocorre que, historicamente, a quantidade de GLP adquirida pelas distribuidoras para envasilhamento em botijões de 13 kg tem sido muito inferior aos seus respectivos limites.

Asmirg-BR indica que os preços diferenciados impedem *"a concorrência de Distribuidoras que atuam exclusivamente com a venda granel com as Distribuidoras de Envasados"*.

Já o MPDG aponta como impacto principal *"a dificuldade de entrada de outros agentes importadores no mercado."* Considerando que o mercado é atendido por um agente monopolista *"não há concorrência no primeiro elo da cadeia do GLP e os distribuidores ficam reféns de um único fornecedor, estando sujeito às escolhas deste ator"*.

Nesse mesmo sentido, manifestaram-se outros entrevistados, tais como a Asmirg-BR que indica que a diferenciação *"Não permite concorrência com fornecedores externos"*. Acrescenta que a medida *"inviabiliza importação, abastecimento por outros fornecedores, especialmente quando existe problemas internos no fornecimento pela Petrobras"*.

A EPE, por sua vez, explica que o poder de mercado *"(...) próximo ao de um monopolista gera, aparentemente, barreira à entrada e inibição ao investimento por terceiros"* complementando que a prática de diferenciação gera desestímulo à realização de investimentos em infraestrutura (terminais portuários para importação, refinarias e/ou UPGN) e à entrada de novos agentes na oferta de GLP (produção e importação). Para a EPE:

"a partir desse quadro, não se vislumbra o desenvolvimento de um ambiente concorrencial, mas a manutenção da dependência do abastecimento nacional de GLP pela Petrobras, o que a empresa indica como insustentável frente aos investimentos divulgados pelo PNG 2017-2021 e o montante necessário para a segurança do abastecimento de GLP".

O IBP argumenta que preços artificiais *"(...) reduzem a possibilidade de que o mercado se ajuste pelo vetor marginal, que no caso é a importação, principalmente em mercado como o brasileiro, onde o acesso logístico do produto importado é tão restrito"*.

O Sindigás expõe alguns impedimentos gerados, conforme transcrito a seguir.

"O Sistema vigente impede que as Distribuidoras analisem janelas de oportunidade para importação, seja por terem janelas diferentes entre si (preços médios resultantes de diferentes perfis de venda), seja por serem prejudicadas na compra de volumes destinados a embalagens de 13kg."

e

"(...) que alguma empresa tenha interesse em produzir e comercializar GLP no mercado interno, seja em Refinaria ou UPGN, pois terá dificuldade de precificar seu produto, pois a regra vigente não tem racional econômico, e as Distribuidoras preferirão comprar da Petrobras, única empresa que subsidia o produto."

Para Abragas, a diferenciação de preços *"prejudica a livre concorrência especialmente sob dois aspectos: (i) inviabiliza, neste momento, a importação de GLP, o que poderia inclusive reduzir preços ao consumidor final; e (ii) desestimula investimentos em pesquisa, inovação e tecnologia no segmento"*.

Por outro lado, duas entidades manifestaram-se no sentido de que a diferenciação não gera impactos concorrenciais.

De acordo com a Petrobras, como o critério para determinação do preço do GLP *"é aplicado de forma isonômica a todos distribuidores, é possível inferir que a prática de preços diferenciados não geraria por si impactos concorrenciais."* Adicionalmente, indica que *"a diferenciação de preço não define a competitividade das distribuidoras e revendas, que se viabilizam economicamente através da margem a ser praticada em seus setores"* e destaca que a infraestrutura logística detida por cada agente tem papel relevante para eficiência e competitividade no setor de distribuição de GLP.

A Consigaz, por sua vez, considera que em *"relação aos agentes do mercado de GLP, a diferenciação de preços não traz reflexos em termos de concorrência"*. O critério utilizado para a formação do preço do GLP (baseado nas vendas das distribuidoras) não implica em diferença das condições comerciais. Na visão deste entrevistado,

"(...) a atual política de preço permite que o GLP P-13 concorra com mais força perante outras matrizes energéticas mais poluidoras e degradadoras do meio ambiente, como lenha e carvão, que possuem um valor mais baixo, todavia, no segmento industrial/granel o valor mais elevado dificulta a sua concorrência com outras matrizes energéticas, como por exemplo gás natural e óleos combustíveis".

Assim, de forma geral, os principais impactos à concorrência advindos da prática de preços diferenciados, apontados pelos entrevistados, poderiam ser sintetizados conforme a seguir.

(i) Os critérios para definição do preço diferenciado (na etapa de produção), que levam em consideração o histórico de vendas dos distribuidores (por tipo de vasilhames), podem gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado e dificultar a concorrência; e

(ii) A diferenciação de preços contribui para o desestímulo à entrada de novos agentes na produção e na importação, bem como para a realização de investimentos no setor,

com impactos sobre a concorrência; e cria um mercado cativo para a Petrobras uma vez que somente ela pratica preços diferenciados.

Por outro lado, Petrobras e Consigaz indicam que a atual prática de diferenciação não traz impactos sobre a concorrência, entretanto seus argumentos não tratam dos segmentos de produção e de importação.

Além dos aspectos concorrenciais, vale mencionar que foi apontado possível impacto sobre o processo de inutilização de botijões. Uma vez que os critérios para estabelecimento do preço diferenciado incluem o universo de botijões de cada agente, segundo Servgás e Usegás, *"as Distribuidoras retardam a inutilização dos recipientes não-conformes, pois isso reduz a sua cota de produto mais barato"*.

3.2.4. Da manifestação da Secretaria Nacional do Consumidor

Tal como indicado na introdução deste Relatório, foi encaminhado questionário com perguntas específicas à Senacon/MJ (Anexo IV) que buscaram levantar o volume de reclamações de consumidores registradas em relação à comercialização de GLP, bem como a classificação destas reclamações (se referentes à qualidade do GLP ou do botijão; ao peso do botijão; ao preço do botijão de 13 kg; à qualidade do serviço de fornecimento ou à segurança do produto) e sua representatividade no universo de reclamações.

Em resposta, aquela Secretaria informou que a tabela do Sindec não dispõe de classificação das demandas por tipo de botijão. Assim, *"devido à especificidade do tema, não é possível levantar a quantidade de demandas relativas ao assunto em questão"*.

Não obstante, a Senacon/MJ encaminhou levantamento dos atendimentos registrados no Sindec, no assunto “Botijão de Gás”, cujos dados constam do Anexo IV.

3.3. Impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP no Brasil

Importante salientar que a mera revogação da Resolução CNPE nº 04/2005, por si só, não obriga a suspensão da prática de preços diferenciados pela Petrobras. Ou seja, o não reconhecimento como interesse da política energética nacional a comercialização de GLP destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg, por produtor ou importador, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades não implica, necessariamente, na prática de um preço único pela Petrobras.

Caso a Petrobras adote política de preço único de GLP para seus mais diversos usos autorizados, poder-se-iam traçar três comportamentos possíveis: (i) preço no patamar atual praticado para o GLP P-13; (ii) preço resultante da média ponderada dos atuais preços praticados para o GLP P-13 e para o GLP granel; ou (iii) preço no patamar atual praticado para o GLP granel.

No primeiro caso, 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.

Para a segunda hipótese, supondo-se que o valor entre os atuais preços praticados para o GLP P-13 e granel correspondesse à cotação internacional do GLP somada aos custos de internação, ter-se-ia volume em escala a preço atrativo, o que poderia tornar viáveis as operações de importação e produção por agentes terceiros, com desenvolvimento do mercado concorrencial por meio de investimentos privados em infraestrutura logística. Nesse caso, a importação por outros agentes poderá demandar maior fiscalização por riscos de ocorrência de inconformidades do produto, o que se entende como natural em um ambiente mais competitivo de múltiplos agentes.

O mais relevante aspecto negativo seria o maior preço do GLP P-13, com impactos consideráveis sobre população de menor poder aquisitivo. Há que se considerar a possibilidade de migração de parte dessa população para o uso de lenha para a cocção em substituição ao GLP. Cabe destacar que a parcela da população registrada pelo Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico para recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família é composta por famílias que se enquadram em condição de renda per capita de até R\$85,00 e com renda per capita de até R\$ 170,00 e que tenham crianças ou adolescentes até 17 anos que frequentem escola.

De forma semelhante ao que ocorre com outros combustíveis, não haveria amortecimento dos picos de oscilações de preço do GLP em reflexo das variações das cotações internacionais por situações imprevisíveis (fenômenos naturais ou intercorrências geopolíticas e econômicas) e pela sazonalidade característica desse produto⁴², haveria impactos negativos relevantes sobre todo o mercado, em especial a população de baixa renda.

A redução do preço do GLP granel poderia estimular o uso nos demais setores, aumentando a demanda atual ou até estimulando o crescimento efetivo desse mercado consumidor num cenário de infraestrutura logística em patamares de máxima utilização da capacidade instalada.

Por fim, para o terceiro comportamento considerado, de adoção, pela Petrobras, do patamar mais alto de preço, praticado para o GLP granel, ter-se-iam consequências positivas semelhantes às abordadas para a segunda hipótese, como o atingimento de volume em escala e preço atrativos para investimentos privados na produção e aumento de concorrência no segmento de distribuição. Em contrapartida, haveria potencialização dos impactos negativos sobre a sociedade, em especial sobre a população de menor poder aquisitivo, tanto pelo aumento imediato dos preços quanto pelas oscilações das cotações internacionais resultantes

⁴² Esse é um possível uso para recursos arrecadados com a Cide, mas uma sistemática/metodologia precisaria ser criada.

de fatores imprevisíveis e da sazonalidade característica do GLP, além de maior risco de desvio de aplicação do produto para usos vedados pela regulamentação vigente.

A Figura 5 ilustra o impacto de cada cenário no que tange a: preços ao consumidor, crescimento do mercado e entrada de novos agentes.

Figura 5 – Síntese de possíveis impactos a partir de cenários de preços

	Base no P-13	Base entre P-13 e granel	Base no granel
Preço ao consumidor	Verde	Amarelo	Vermelho
Crescimento do mercado	Vermelho	Amarelo	Amarelo
Entrada de novos agentes	Vermelho	Amarelo	Verde

Legenda: Vermelho - negativo
Verde - positivo
Amarelo - indefinido

Fonte: Elaboração própria.

Vale indicar, por fim, que outra potencial consequência positiva com o fim da diferenciação de preços seria o aumento da competitividade no segmento de distribuição de GLP, tendo-se em conta que, atualmente, o universo de botijões até 13 kg é utilizado como parâmetro para o cálculo da cota semestral a qual uma distribuidora tem direito para aquisição de GLP para uso residencial.

3.3.1. Contribuições recebidas

Na hipótese de encerramento da diferenciação de preços de GLP as entidades manifestaram os efeitos esperados sobre diferentes aspectos, os pontos positivos e negativos e analisaram possíveis impactos de variação significativa de preços de GLP sobre a demanda do produto.

3.3.1.1. Impactos esperados para sociedade

A Asmrig-BR identificou diversos impactos negativos decorrentes do aumento de preços do GLP P-13, informando que “o mercado nacional já está sentido esta tendência na busca da equiparação de preços com os consecutivos aumentos pela Petrobras”, cujas consequências observadas hoje são:

- “a) Consumidores buscam alternativas para substituição do GLP, tais como vídeo divulgado nas redes sociais que mostra inventor de “parafernália” que mistura de 80% de álcool e 20% de gasolina como fonte alternativa (...).
- b) Uso de fogão a lenha em residências e conjuntos habitacionais.
- c) Uso de lata com serragem para cozinhar feijão em aglomerados e residências.
- d) Incorporação de ajustes de custos pelas Distribuidoras a cada aumento anunciado pela Petrobras.⁴³
- e) Aumento sonegação fiscal pelo incentivos para opção por MEI e Simples Nacional;
- f) Aumento mercado ilegal: a. número crescente atravessadores no setor não regulados pela ANP através de: i. Aplicativos; ii. Vale Gás; b. Agregados
- g) Revendas legalizadas buscam equiparação nas condições comerciais através de ações irregulares: a. Uso motofrete com cangalhas; b. Compra de marca não autorizada; e c. Descumprimento Lei Trabalhista;
- h) Aumento significativo roubos cargas de GLP
- i) Fechamento Revendas Legalizadas”.

Na visão da Abragas, os agentes terão maior necessidade de capital de giro para adquirir os botijões a preços maiores, e *“isso fará que um setor já descapitalizado tenha que buscar recursos financeiros em bancos”*. Já na questão social, a associação sugere que *“o Governo deve agir rapidamente para criar programas de apoio a população de baixa renda, limitado temporalmente, até que essa população se insira no mercado como agente gerador de riqueza e passe a adquirir o GLP pagando o valor de mercado”*.

Para a Consigaz:

“O primeiro ponto de atenção ao se tratar do fim da diferenciação de preços é o critério de precificação que será adotado pela Petrobras, uma vez que esta empresa possui o monopólio no país e atualmente, apesar de divulgar uma política de preços não a tem seguido integralmente, promovendo aumento de preços até mesmo mais de uma vez no mês, o que acarreta insegurança e instabilidade para setor.

Neste sentido, se o fim da diferenciação de preços não for acompanhada de uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um tempo mínimo de atualização de preços, o mercado de GLP enfrentará sérias dificuldades, as quais serão facilmente sentidas pelo consumidor, principalmente no tocante ao preço”.

Além disso, a Consigaz espera, com fim da diferenciação, que haja *“considerável aumento do preço do P-13, que será arcado pela população mais economicamente sensível do país”* e, caso isso aconteça, *“outras matrizes energéticas mais poluentes e degradadoras do*

⁴³ Ainda de acordo com a Asmirg-BR, *“(...) nenhum dos aumentos já anunciados pela Petrobras chegou ao setor Revenda na devida proporção. A regra praticada no mercado é a da aplicação do mesmo índice percentual no preço de compra da Revenda, (numa análise rápida, 10% de R\$ 13,00 x os 10% no preço compra revenda - R\$ 45,00).”*

meio ambiente passaram a ganhar relevância na escolha do consumidor”...tais como “outras fontes de energia mais baratas, como a lenha e o carvão”. Assim, “o fim da diferenciação de preços não traz apenas um risco social (parcela mais vulnerável da população será diretamente atingida), mas também um risco ambiental na medida em que haverá uma migração do GLP para a lenha e o carvão”.

Como primeiro impacto do fim da diferenciação, o Sindigás indica que *“se notar o fim de uma das ferramentas, que associada à inexistência de política de preços, previsível, sustenta o monopólio da Petrobras no abastecimento nacional de GLP”*. O sindicato também espera que o preço suba para distribuidoras e consumidores, mas que *“não acarretará uma queda na demanda, salvo ocorra combinada com acentuado aumento de preços no mercado internacional, o que é imprevisível (alta ou baixa)”*.

Para a Servgás e Usegás, o fim da diferenciação de preços *“tomando-se por base que o atual preço praticado pela Petrobras seja o preço internacional do GLP”*, terá impacto substancial para o consumidor final.

Cessando a diferenciação de preço, a Petrobras vislumbra hipóteses:

“que os preços tenderiam: i) a um preço intermediário, (ii) ao preço do GLP Industrial ou (iii) ao preço do GLP P-13. Caso o preço unificado tenda à dinâmica do preço do GLP Industrial ou a um preço intermediário, haverá um aumento de custo para o segmento residencial abastecido com GLP P-13. Se por um lado estas hipóteses podem contribuir para a viabilidade econômica da importação e/ou produção, por outro lado, sem uma política pública de subsídio, podem desestimular o consumo do produto, especialmente para as famílias de baixa de renda, podendo gerar migração para outros combustíveis de cocção, como a lenha, por exemplo. Caso o preço seja unificado ao patamar atual de GLP P-13, poderia haver uma expansão artificial da demanda pelo segmento industrial decorrente de uma sinalização incorreta de preços. Entretanto, a limitação atual da estrutura logística de distribuição impediria o atendimento dessa demanda adicional e, conseqüentemente, o consumidor final não perceberia essa redução de preços”.

Em *workshop* realizado no dia 31/10, a Petrobras indicou que, ainda que necessitasse consultar seu departamento jurídico para verificar a possibilidade de manutenção de prática de diferenciação de preços, depende da Resolução CNPE nº 04/2005 e da Portaria ANP nº 49/2016 para manutenção da sistemática de diferenciação, uma vez que utiliza os dados publicados pela ANP para cálculo das cotas de GLP a serem comercializadas para os distribuidores.

O IBP observa que a *“elevação marginal de preço, que tende a ser compensado e eventualmente sobrepujada pela maior eficiência do mercado”*. No caso de aumento de preços, *“a população de baixa renda – por limitação financeira - poderá optar pelo uso de outras fontes de energia, que não necessariamente contribuem de forma positiva para redução das emissões de gases de efeito estufa (ex. lenha)”*.

O Cade informou que *“a falta de informação de como é calculada a diferenciação de preço dificulta a mensuração dos possíveis impactos gerados pela cessação de tal prática”*.

O MPDG indica que *"o provável aumento do preço do botijão P-13 será o principal impacto sentido. Para o consumidor industrial, o resultado esperado é positivo, pois a tendência é a redução dos preços, já que o preço do GLP Industrial está muito acima do preço praticado internacionalmente"*. Caso o preço adotado seja compatível com o preço internacional, adicionando a hipótese da utilização da importação do GLP, *"é possível que se eleve a quantidade de fornecedores com o aumento da oferta de GLP"*. O MPDG também espera impacto na demanda do produto, considerando que:

"a elasticidade da demanda pelo GLP varia de acordo com o nível de renda do consumidor. Nos extratos superiores de renda, a demanda é altamente inelástica, mas nos inferiores a elasticidade aumenta. No limite, sem o subsídio ou qualquer outra forma de proteção, este consumidor será expelido do mercado de GLP, procurando alternativas mais baratas e até mesmo mais perigosas e/ou poluidoras, como lenha e outros materiais inflamáveis".

A EPE vislumbra duas trajetórias distintas (Trajetória de Estímulo à Concorrência e Trajetória de Manutenção do *Market Share*):

"Trajetória de Estímulo à Concorrência:

- O preço ao produtor tenderá a convergir para o preço internacional adicionados ou deduzidos os custos de importação e exportação, respectivamente (ótica da paridade).
- Novos agentes podem eventualmente começar a investir para expandir a oferta interna via importação, aproveitando janelas de oportunidades para realização de arbitragens. Esse preço pode não ser suficiente para incentivar investimentos de terceiros em infraestrutura, devido à posição dominante da Petrobras. Importadores não teriam acesso a terminais aquaviários, polidutos ou capacidade de estocagem caso a Petrobras não compartilhasse o acesso a esses ativos. Caso ocorra uma desconcentração dos ativos logísticos que envolvem a cadeia do GLP, aumenta o estímulo ao investimento de terceiros em função da redução do risco e do poder de mercado.
- A Petrobras terá ganhos ao produzir o produto localmente com custos na moeda brasileira, o que pode incentivar a construção de ativos produtores por terceiros.
- Investimentos em nova infraestrutura, o aumento da oferta e a maior correspondência do preço interno em relação ao preço da commodity internacional devem permitir a adoção do GLP para usos atualmente vedados, sem comprometer a segurança do abastecimento nacional.
- As margens praticadas por revendedores e distribuidores podem ter um ligeiro aumento a partir da elevação do preço ao produtor. A elevação da necessidade de capital de giro pode aumentar a concentração nos segmentos de distribuição e revenda.
- Impostos como o ICMS, calculados sobre o valor agregado, também devem se elevar, aumentando o preço ao consumidor.
- Preços finais maiores tendem a fazer consumidores finais substituírem cada vez mais o GLP por outras fontes. Dentre potenciais concorrentes como energético de cocção, pode-se considerar praticamente tudo que seja inflamável: lenha, carvão e álcool.

Trajetória de Manutenção do Market-Share:

- O preço ao produtor irá convergir para o preço internacional menos uma margem arbitrada pela Petrobras.
- A manutenção do preço abaixo da paridade de importação não incentiva *traders*, outros produtores ou importadores de investirem para aumentar a oferta brasileira de GLP.
- A Petrobras terá perdas ao importar GLP a preços maiores do que os preços de venda internos. Essas perdas podem potencialmente ser compensadas com o GLP produzido domesticamente, e garantem a manutenção da Petrobras como único ofertante de GLP no Brasil.

Porém, é importante explicitar que a extinção da Resolução CNPE nº 04/2005 não implica necessariamente o encerramento da prática de diferenciação de preços de GLP. Existem fornecedores de diversos tipos de produtos que podem praticar preços diferenciados em função da quantidade, do relacionamento com o cliente ou da região. A extinção da resolução não implica necessariamente a extinção da prática de diferenciação de preços do GLP pela Petrobras. Porém, a empresa se respalda nessa política para calcular os preços para as distribuidoras através de metodologia estabelecida que considera a participação de vendas em vasilhames de até 13 quilos (P-13)”.

Em resumo, as entidades identificaram os seguintes principais impactos esperados do fim da diferenciação de preços:

- Possível aumento do preço para o consumidor de GLP P-13, que poderá substituir o produto por outras fontes mais baratas, tais como lenha e carvão, especialmente na população de baixa renda, que é mais vulnerável;
- Possíveis impactos ambientais negativos da substituição das fontes de energia;
- Aumento de impostos calculados sobre o valor agregado;
- Maior necessidade de capital de giro para os agentes do abastecimento e busca por alternativas, nem sempre legais, para reduzir custos, tais como comercialização por agentes não autorizados, sonegação fiscal, entre outros.
- O aumento de preços poderá contribuir para viabilidade econômica da importação e/ou produção;
- Uma nova prática de preços que incentive entrada de novos agentes na oferta, poderá gerar maior disponibilidade do produto, maior eficiência do mercado, resultando em impactos positivos para o consumidor; e
- Possível queda de preços para o consumidor de GLP industrial.

3.3.1.2. Principais aspectos positivos e negativos da extinção de tal prática.

Como aspecto positivo, a Abragas indica que o fim dos preços diferenciados irá *“viabilizar novos players para o seguimento tanto de importação quanto de refino aumentando a competitividade do setor”*. O aspecto negativo será a elevação de preços no GLP P-13, que *“causará transtornos aos consumidores para adequação à nova realidade”*, provocará

“variações inflacionárias nos preços” e “um grande desencaixe de capital de giro nas empresas que participam desse setor, em especial aos 67.000 revendedores de GLP existentes no país”.

A Consigaz lista como aspecto negativo um possível impacto na inflação, por ser o GLP um item relevante para a economia brasileira. Os aspectos positivos *“somente serão esperados caso a Petrobras adote uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um período mínimo de atualização”*, o que daria maior previsibilidade para os agentes e permitiria que eles adotassem *“melhores práticas no desenvolvimento de suas atividades, o que seria refletido aos consumidores”*. Já o acesso dos agentes privados à importação de GLP depende da *“existência de infraestrutura portuária, a qual, atualmente, é alcançada apenas pelas maiores distribuidoras, que concentram maior parcela de mercado e poder econômico”*.

O Sindigás afirma que inexistem aspectos negativos do fim da diferenciação de preços, *“salvo consideremos que a reserva de mercado à Petrobras e um subsídio com custo de 75% do valor total aplicado sejam benéficos à sociedade”*. Quanto aos aspectos positivos:

- “1. Movimento rumo ao fim do monopólio do suprimento pela Petrobras, que já não o tem por direito;
2. Aumento da atratividade para que outros agentes invistam em infraestrutura logística do abastecimento primário;
3. Fim dos prejuízos causados à empresa de capital aberto, Petrobras, por execução de política pública com prática de subsídios. O fim da diferenciação deve ser acompanhado da criação de fórmula parametral para formação do preço no mercado nacional por parte do agente dominante.”

A Servgás e a Usegas vislumbram como aspectos positivos: *“fim dos subsídios no preço do produto, propiciando à Petrobras aumento de sua receita; fim das restrições de uso do GLP, tornando-o uma energia concorrente com os demais combustíveis; e possibilidade de atração de novos players na atividade de importação e armazenagem do GLP”*. O aspecto negativo informado é a *“possibilidade de volta ao consumo de lenha, causando impacto ambiental”*.

Para o IBP os aspectos negativos dizem respeito a *“exposição midiática, que pode ser minimizada por uma eficaz campanha de informação e aumento do custo do produto para as famílias de baixa renda, caso a prática em questão não seja substituída por subsídio direto”*, enquanto como aspectos positivos o fim da prática de preços diferenciados *“favorece em muito a redução de desvios, estimula a competição, confere transparência de preços ao mercado e simplifica a fiscalização”*.

O Cade expõe que:

“a diferenciação por si só pode não ser um problema. No entanto, a discriminação feita de forma artificial pode gerar distorções no mercado de GLP. Os impactos da cessação

de tal prática, no entanto, como já mencionado, são de difícil mensuração, tendo em vista que não há informações suficientes disponíveis.

O Cade, contudo, reitera o já exposto no item 1.2 (do questionário) em relação à Resolução ANP nº49/2016. Com efeito, os critérios estabelecidos para o cálculo do desconto no preço do GLP P-13 privilegiam os agentes já instalados no mercado e dificultam a entrada de novas distribuidoras, que estarão em desvantagem competitiva. Além disso, o fim dos descontos pode estimular as distribuidoras a adquirir GLP importado diretamente dos produtores internacionais, sem a intermediação da Petrobras, desde que haja disponibilização da infraestrutura de armazenamento necessária para tal".

O MPDG destaca como aspecto positivo adicional *"maior ganho da Petrobras com o aumento do valor do produto"* e como aspectos negativos *"a dificuldade maior de garantir o acesso ao produto por parte da população de baixa renda"* e que *"poderá ser observado um possível aumento da inflação e possível redução na comercialização do botijão GLP"*.

Os pontos destacados pela EPE são:

"Positivos:

- Redução de parte das distorções no mercado de GLP, que contribui para a inibição de investimentos de novos agentes.
- O sinal de preço se tornará um pouco mais claro para os agentes, reduzindo assimetrias e permitindo maior arbitragem.

Negativos:

- O aumento do preço para o P-13 do produtor para a distribuidora deve gerar efeitos sobre o preço final do GLP assim comercializado. Por outro lado, o GLP a granel deve observar uma redução de preços.
- A elevação do preço ao consumidor de P-13 pode ter um impacto regressivo, com maior influência sobre as famílias de baixa renda. (...) nota técnica IPC-C1 da FGV, indica que o GLP P-13 ("gás de bujão") está entre os dez itens com maior peso na estrutura de gastos das famílias de baixa renda (1 a 2,5 salários mínimos)".

É possível sintetizar os principais aspectos positivos elencados da seguinte forma:

- (i) maior previsibilidade para os agentes tomarem decisões;
- (ii) estímulo à competição e aumento da atratividade para que outros agentes invistam em infraestrutura logística do abastecimento primário;
- (iii) aumento das receitas para a Petrobras;
- (iv) possibilidade de fim das restrições de uso do GLP;
- (v) redução dos incentivos para desvios;
- (vi) maior transparência de preços ao mercado;

(vii) simplificação da fiscalização.

Como aspectos negativos, foram indicados:

- (i) elevação de preços do GLP P-13;
- (ii) redução da demanda, com maior influência sobre as famílias de baixa renda;
- (iii) exposição midiática negativa;
- (iv) impactos inflacionários;
- (v) impactos ambientais negativos em caso de substituição por fontes mais poluentes.

3.3.1.3. Análise da hipótese de variação significativa de preços de GLP sobre a demanda pelo produto.

Esta seção expõe as respostas a duas perguntas do questionário: “qual seria o impacto esperado de uma variação significativa de preços de GLP na demanda pelo produto? Como este impacto poderia ser mitigado?”

A Abragas informou que “por se tratar de produto de primeira necessidade na cocção de alimentos, espera que não haverá grande impacto na redução da demanda, tendo em vista o consumo de GLP ser inelástico, ou seja é uma energia que só é consumida para produzir o necessário”. No entanto, “há de se preocupar com os consumidores de baixa renda para não ocorrer uma migração para outras fontes de energias (...) aumentando problemas com a saúde e o meio ambiente” cuidando para que os eventuais benefícios ocorram antes da evolução total dos preços.

Já a Asmirg-BR entende que “a minimização deste impacto depende de uma nova proposta de regulação, focada na abertura do mercado e com tratamento isonômico”.

A Consigaz entende que “haverá um aumento de preço (de GLP P-13) significativo, o que acarretará em um movimento de migração desta matriz energética para outras mais baratas, diminuindo, deste modo, a demanda deste gás”. As formas de mitigação deste impacto apontadas são: “adoção pela Petrobras de uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um período mínimo de atualização; liberação de novos usos de GLP e a adoção de uma política governamental de subsídio para que a população economicamente mais vulnerável”.

Para o Sindigás “o fim das diferenciações de preços, em si, não afeta demanda, mas os picos e vales podem afetar”. De acordo com suas análises:

“o fim da diferenciação poderia elevar o preço, ex-refinaria, do produto em cerca de 20%, e cerca de 7% ao consumidor final, que nas análises do Sindigás não “perfura” a curva inelástica da demanda. Mas o fim das diferenciações dos preços e uma fórmula parametral, considerando que os preços possam voltar a US\$ 900,00/Ton. no Golfo do México (hoje, agosto/setembro/2017 aproxima-se de US\$ 500,00/Ton.), poderiam

causar um aumento de mais de 130% no preço ex-refinaria e mais de 50% no preço final, mas estaríamos realizando um ensaio mais grave, e não mais tratando de diferenciação e sim de “patamares de amortização” aos picos e vales do mercado internacional”.

Os “picos e vales” poderiam *“ser mitigados com ferramentas de incentivo que deveriam ser aplicadas a todos os produtores e importadores, que receberiam um montante, similar ao que foi no passado a PPE (parcela de preço específico)”*. Os recursos poderiam *“vir de aplicação da CIDE, tendo a mesma valores negativos ou positivos, conforme a posição do mercado internacional, afinal para isto foi criada a CIDE”*.

Para Servgás e Usegas, como o Brasil está passando por uma crise econômica, *“fica difícil avaliar esse impacto (na demanda), visto que já está havendo uma retração no consumo e esse possível reajuste iria aumentar ainda mais essa retração de consumo”*.

A Petrobras indicou que *“os setores de distribuição e revenda podem responder a este quesito com maior propriedade, visto sua maior proximidade ao consumidor final e à possibilidade de ajuste nas suas margens para cada segmento atendido (residencial, comercial, industrial, etc.) de forma a equilibrar a demanda”*.

Para ao IBP *“uma possível variação com elevação de preços do GLP para fins residenciais, que hoje possui preço 15% abaixo da paridade internacional, poderia causar uma redução no consumo do produto, visto que a população de baixa renda pode migrar para outras fontes”*. Já o GLP-outros⁴⁴ *“hoje 40% acima da paridade internacional, se tiver o preço equiparado ao mercado externo, se tornará mais competitivo e favorecerá aumento de consumo”*. Tais impactos *“poderiam ser mitigados com um preço único para a molécula do GLP e qualquer subsídio para os não favorecidos deve ser implementado via orçamento federal”*.

O Cade expôs que *“espera-se que a queda na demanda seja proporcionalmente menor que o aumento do preço”* pois, *“conforme análises do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (especialmente o Parecer n° 6/2017/CGAA4/SGA1/SG do AC n° 08700.002155/2017-51⁴⁵ e o Parecer n°06192/2005/DF/COGTL/SEAE/MF no AC n° 08012.006534/2003-73⁴⁶), a demanda por GLP P-13 parece ser inelástica”*.

O MPDG chama atenção para a *“demanda do produto pelos consumidores de baixa renda”*, que pode sofrer *“redução significativa”*. Já para os consumidores de GLP-outros, *“a expectativa é que a demanda se eleve, tendo em vista a esperada redução no preço”*. Informa ainda que *“o impacto negativo (do aumento de preços) poderá ser mitigado à medida que o número de agentes no mercado se eleve, gerando maior concorrência e ganhos de eficiência. Entretanto, destaca-se a necessidade, pelo menos a curto prazo, de uma política pública voltada para os consumidores de baixa renda”*.

A EPE indica que *“no caso do consumidor, principalmente o de baixa renda, o preço é fator fundamental para a utilização do GLP em relação aos energéticos substitutos”*. Apesar

⁴⁴ O termo GLP-outros refere-se ao consumo de GLP em embalagens acima de 13 kg.

⁴⁵ Ato de Concentração que teve como requerentes a Companhia Ultragaz S.A. e a Liquegás Distribuidora S.A. Disponível em www.cade.gov.br.

⁴⁶ Ato de Concentração que teve como requerentes a Cia. Ultragaz S.A. e a Shell Gás (LPG) Brasil S.A. Disponível em www.cade.gov.br.

de ser “um produto que possui relativa inelasticidade-preço, por se tratar de um bem que traduz a necessidade (combustível) para cocção de alimentos”, esta “inelasticidade-preço da demanda do GLP deve ser observada para variações pequenas e em curto espaço de tempo, ou o consumidor mudará sua cesta de consumo por alternativas que tenham custos menores (mesmo produtos supostamente inelásticos tem, a depender do tempo e intensidade da mudança, elasticidade-preço da demanda)”. Por exemplo, “em 2002, em meio à liberalização dos preços dos derivados (e aumento de mais de 30% do preço ao consumidor), houve redução da demanda de GLP”.

Consolidando os posicionamentos expostos, tem-se que:

- por se tratar de produto de primeira necessidade, utilizado para cocção de alimentos, a demanda por GLP P-13 parece ser inelástica e espera-se que a queda no consumo seja proporcionalmente menor que o aumento do preço;
- a parcela mais afetada seria o consumidor de baixa renda, em que o preço é fator fundamental para a utilização do GLP em relação aos energéticos substitutos;
- Para os consumidores de GLP-outros, a expectativa é que o produto se torne mais competitivo, favorecendo aumento de consumo.

Formas de mitigação do impacto de variação dos preços:

- adoção pela Petrobras de uma política clara de precificação com base na paridade internacional e com um período mínimo de atualização;
- liberação de novos usos de GLP;
- o impacto negativo (do aumento de preços) poderá ser mitigado à medida que o número de agentes no mercado se eleve, gerando maior concorrência e ganhos de eficiência;
- Necessidade, pelo menos a curto prazo, de uma política pública voltada para os consumidores de baixa renda;
- Mitigação de “picos e vales” de preços com ferramentas de incentivo que deveriam ser aplicadas a todos os produtores e importadores, que receberiam um montante, similar ao que foi no passado a PPE com recursos da Cide.

3.3.2. Impactos sobre a importação

Conforme apontado na seção 3.3.1, o fim da diferenciação de preços poderá reduzir parte das distorções existentes no mercado de GLP que contribuem para a inibição de investimentos de novos agentes. Ademais, a sinalização de preço se tornará um pouco mais clara para os agentes, reduzindo assimetrias e permitindo maior arbitragem. Isto pode viabilizar novos agentes para o abastecimento primário de GLP via importação e produção, aumentando a competitividade do setor.

No entanto, para que isso ocorra, é preciso que a definição de preços pelos agentes gere segurança e previsibilidade para os potenciais investidores no longo prazo e que exista infraestrutura portuária disponível para utilização imediata, no caso de janela para importação no curto prazo.

3.3.3. Impactos sobre a concorrência

A política de diferenciação de preços da Petrobras vigente, conquanto possa ter sido exitosa no atendimento à camada mais pobre da sociedade brasileira, trouxe consigo uma série de distorções, principalmente àquelas relacionadas ao aumento dos incentivos ao fechamento de mercado, com consequentes prejuízos sobre o ambiente concorrencial.

A política de preços da Petrobras está baseada no cálculo da cota de volumes de GLP vendidos a preço inferior a que cada distribuidora tem direito e esta cota é calculada com base no histórico de vendas em recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 kg nos últimos seis meses anteriores ao mês do cálculo para o faturamento, conforme preconizado no inciso I do art. 22 da Resolução ANP nº 49/2016. Nesse sentido, para cada cota de mercado a Petrobras pratica um preço diferenciado.

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.

Portanto, a decisão do distribuidor de importar o GLP ao invés de adquirir o produto da Petrobras, além de depender do preço praticado pela Petrobras não compatível com os preços internacionais, tem a possibilidade de produzir uma queda de lucratividade da distribuidora no exercício seguinte, uma vez a decisão de importar, ao reduzir a quantidade adquirida da Petrobras, tende a garantir uma cota menor de GLP a preços de P-13 para a distribuidora, com consequentes preços maiores de aquisição.

Tendo em vista que não está previsto o desinvestimento, pela Petrobras, das infraestruturas de importação e escoamento de GLP, a extinção da política de diferenciação de preços deve ser acompanhada de flutuação dos preços domésticos de acordo com os preços internacionais e de instrumentos que viabilizem o surgimento de oportunidades de vendas.

O fim da diferenciação dos preços internos e a sua paridade com os preços internacionais é fundamental para que a importação de GLP seja lucrativa para as empresas. Da mesma forma, devem existir oportunidades de vendas para serem apropriadas pela empresa entrante. Conquanto possa existir mercado para o produto importado, deve-se considerar que o poder de mercado da firma incumbente (Petrobras) é um forte limitador para que o mercado de importação de GLP se estabeleça.

3.3.3.1. O fim da diferenciação de preços como condição necessária para a entrada empresas supridoras de GLP importado

Conforme abordado, a diferenciação de preços do GLP praticada pela empresa monopolista Petrobras gera severas dificuldades ao investimento para o surgimento de novas distribuidoras de GLP, principalmente de GLP importado. No entanto, essa é uma meia verdade na medida em que não basta que os preços do P-13 e dos outros tipos de GLP sejam idênticos,

é preciso que os preços do GLP flutuem de acordo com os preços internacionais e que não haja barreiras comerciais impeditivas para o ingresso do produto importado (tarifas de importação competitivas).

Na verdade, a diferenciação entre preços domésticos do GLP e a sua diferenciação em relação aos preços internacionais do produto adicionado aos custos de internação, não permite que o gás importado e o gás doméstico pertençam ao mesmo mercado relevante e, nesse sentido, não se pode garantir que o GLP importado tenha poder para contestar o poder de mercado da empresa incumbente (Petrobras). Nesse sentido, a condição necessária para que haja entrada efetiva de empresa importadora de gás é que os preços domésticos do GLP sejam idênticos e atrelados aos preços internacionais.

3.3.3.2. A existência de oportunidades de vendas para a entrada de empresas

Adicionalmente, para que ocorra a entrada no mercado de GLP com as características do Brasil, deve haver oportunidades de vendas para serem apropriadas pela firma entrante. Nesse sentido, ainda que os preços do GLP sejam equalizados aos preços internacionais adicionados aos custos de internação do produto, se não houver oportunidades de vendas disponíveis a serem apropriadas pelos entrantes, não há que se falar em entrada.

Em que pese o mercado de GLP brasileiro possa suportar duas ou três empresas no elo a montante da cadeia produtiva e, que, portanto, é possível que existam oportunidades de vendas a serem apropriadas pelo produto importado, é importante considerar que o poder de mercado da firma incumbente (Petrobras) pode limitar de forma decisiva a investida de novas empresas no mercado.

De acordo com a teoria de defesa da concorrência, uma entrada é viável quando ela é “provável”, “tempestiva” e “suficiente”. Uma entrada é dita “provável” quando a escala mínima viável é inferior as oportunidades de vendas, é “tempestiva” quando o prazo decorrente entre a construção da infraestrutura e a efetiva entrada em operação é igual ou inferior a 2 anos e é “suficiente” quando, além do entrante ter a escala mínima viável inferior às oportunidades de vendas, existem oportunidades de vendas disponíveis para serem apropriadas.

As oportunidades de vendas podem surgir ou porque o mercado cresceu além da capacidade de atendimento das firmas incumbentes, ou porque as firmas incumbentes não se encontram em condições de suprir o mercado existente. No primeiro caso, a apropriação das novas oportunidades no mercado pela firma entrante importadora dependerá da capacidade de reação da firma incumbente (Petrobras). Se a capacidade ociosa das firmas incumbentes for superior as oportunidades de vendas, a firma entrante, ainda que tenha as condições necessárias atendidas (preços domésticos idênticos e com paridade do preço internacional), não terá oportunidades de vendas para se apropriar.

Nesse sentido, para que haja entrada de empresa importadora de GLP a seguinte condição de suficiência deve ser atendida:

$$CO_1 < OV - EMV \quad (1)$$

Ou seja, essa entrada somente se dará se a capacidade ociosa da firma incumbente I (CO_I) for menor do que a diferença entre as oportunidades de venda do mercado (OV) e a escala mínima viável para a firma entrante (EMV).

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.

No entanto, é importante elucidar que a demanda por GLP não tem se alterado de forma consistente nos últimos tempos e que essa demanda está próxima da capacidade instalada da indústria (ausência de investimentos por parte da Petrobras). Portanto, qualquer movimento de crescimento da demanda poderá gerar oportunidades de vendas compatíveis com a entrada de novas distribuidoras no mercado.

Uma vez que as condições supracitadas estejam atendidas, o fim da diferenciação de preços do GLP poderá gerar os seguintes impactos:

- (i) Expansão do GLP importado;
- (ii) Redução do preço do GLP brasileiro no longo prazo;
- (iii) Aumento da concorrência entre as distribuidoras estabelecidas;
- (iv) Redução de barreiras à entrada de novas distribuidoras no mercado;
- (v) Expansão da infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem.

No entanto, se a Resolução CNPE nº 04/2005 não for revogada e, portanto, a contestação via importações não for viável, é preciso elaborar instrumentos regulatórios para que as condições de concorrência no mercado de GLP sejam desenvolvidas e estimuladas.

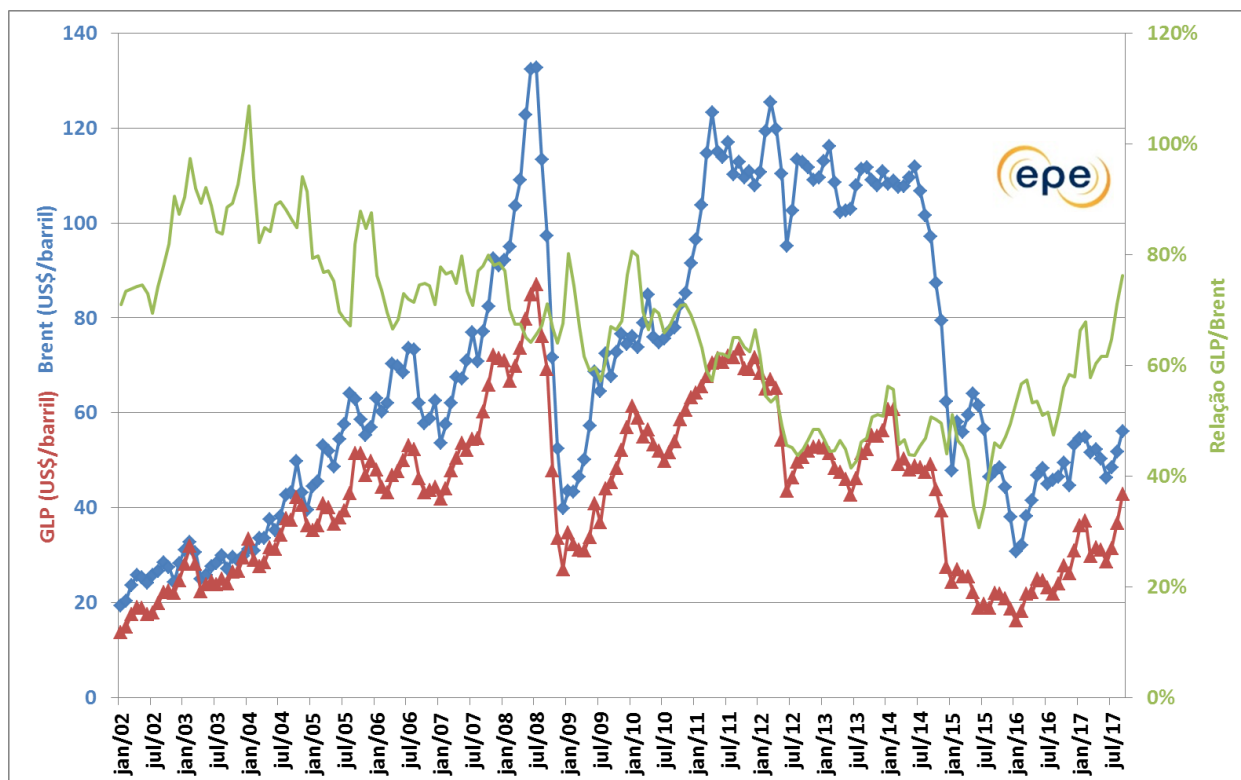
3.3.4. Cenários de preços com o fim da diferenciação

Os diferentes cenários de preços foram elaborados com o auxílio de todos os integrantes do subcomitê, além de contar com as contribuições das diferentes partes interessadas. Também foram utilizados as respostas aos questionários e as informações colhidas no *workshop* “Preços diferenciados e incidência de tributação no GLP”, realizado no auditório da sede da ANP no Rio de Janeiro, na data de 31 de outubro de 2017.

De posse dessas informações, o subcomitê elaborou um estudo detalhado do histórico recente dos preços e das variáveis, com maior poder explicativo sobre os preços. Analisa-se o período desde a liberalização dos preços, em 2002, iniciando-se o estudo pelo histórico do preço do GLP no mercado internacional. Na Figura 6, é possível verificar que o preço

do GLP em Mont Belvieu, Texas, nos EUA⁴⁷, historicamente acompanha a cotação do petróleo do tipo Brent⁴⁸.

Figura 6 - Preço do petróleo e GLP



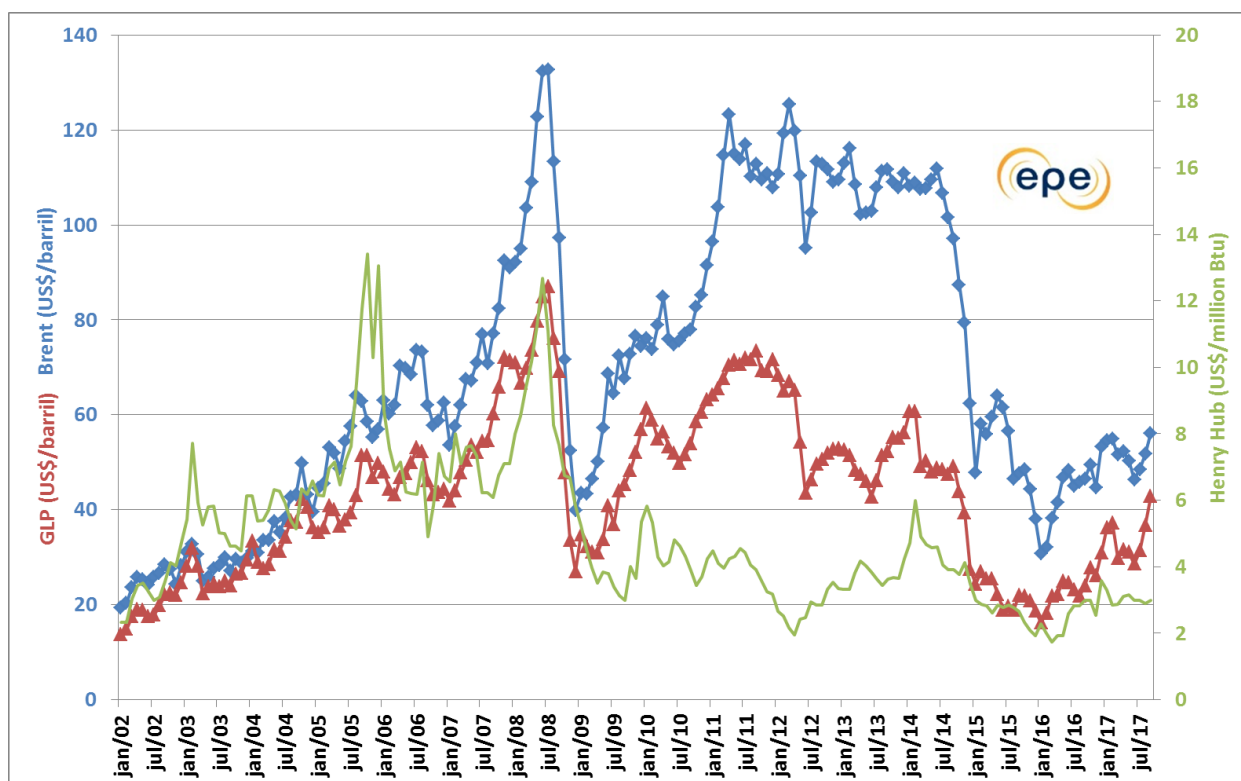
Fonte: Elaboração própria a partir de EIA (2017) e Platts (2015).

Contudo, no começo da segunda década desse milênio, os preços do GLP têm começado a se distanciar dos preços do petróleo Brent. Isso contribuiu para a queda das cotações de GLP em relação aos preços do petróleo Brent. Uma possível explicação, bem como para o descolamento dos preços do GLP nos EUA e na Europa, foi a revolução no *shale oil* norte americano. O aumento da produção *onshore* de gás natural norte-americano reduziu os preços do produto nos EUA, conforme pode ser observado na Figura 7, que apresenta os preços Henry Hub, utilizados como referência para o preço do gás natural no mercado norte americano.

⁴⁷ Historicamente o Brasil importa a maior parte do seu GLP dos EUA, com o GLP importado normalmente cotado utilizando a cotação de Mont Belvieu, no Texas. Outra cotação muito utilizada internacionalmente é a cotação europeia de Amsterdã, Roterdã e Antuérpia – ARA. Mas esses portos historicamente não têm exportado GLP ao Brasil.

⁴⁸ Efetuou-se a mesma análise com o petróleo do tipo West Texas Intermediate – WTI, cotado nos EUA. No entanto, as regressões feitas com o petróleo do tipo Brent se mostraram mais aderentes. Por isso utilizou-se o Brent, e não o WTI, apesar do preço do GLP usado ser o Mont Belvieu.

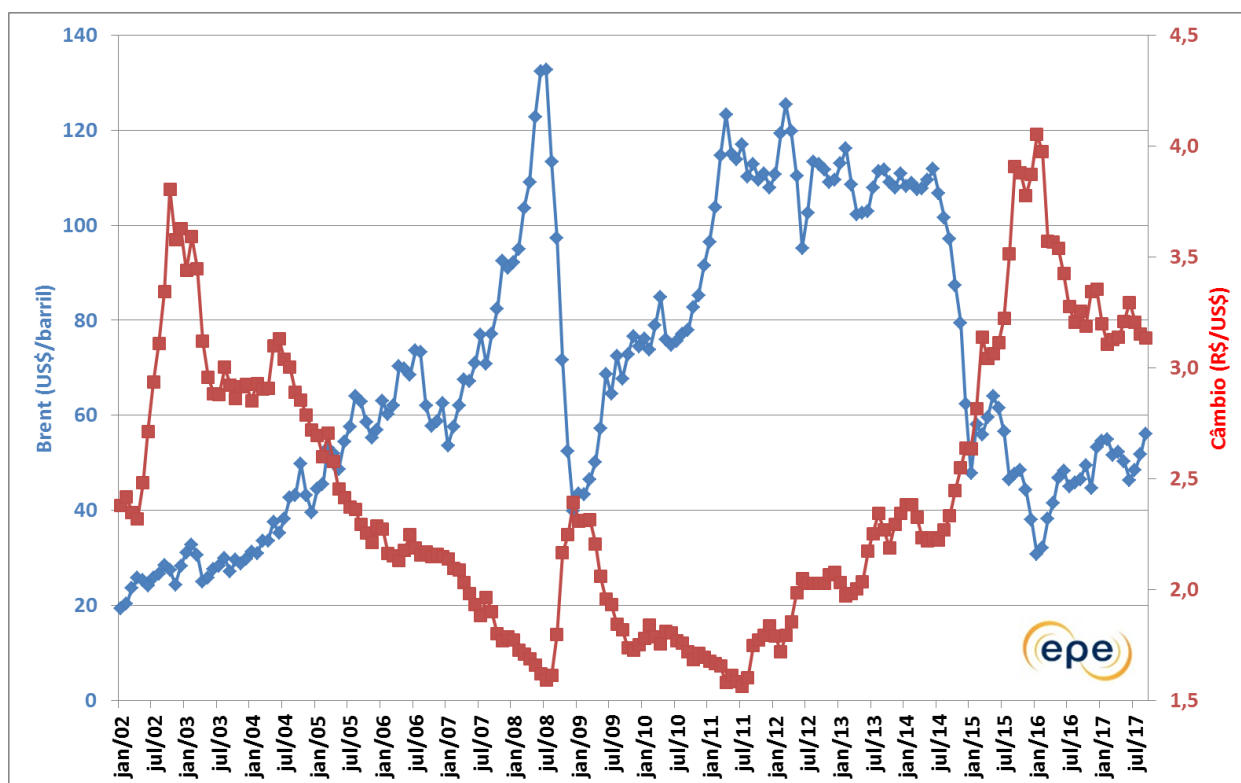
Figura 7 - Preço do petróleo, GLP e gás natural



Fonte: Elaboração própria a partir de EIA (2017) e Platts (2015).

Mais recentemente, a partir de julho de 2014, o mercado de petróleo e derivados sofreu alterações, com os preços da *commodity* caindo de patamares acima de US\$ 110/b para valores abaixo de US\$ 30/b em janeiro de 2016. Essa situação coincidiu com a crise econômica no Brasil. Esses dois eventos ainda ocorreram paralelamente a uma desvalorização do câmbio brasileiro e do reposicionamento estratégico da Petrobras, que, entre suas ações, passou a sinalizar uma nova prioridade para os seus investimentos – com foco no segmento de exploração e produção da indústria de petróleo e gás natural. A evolução do câmbio pode ser observada no Figura 8.

Figura 8 - Preço do petróleo e taxa de câmbio

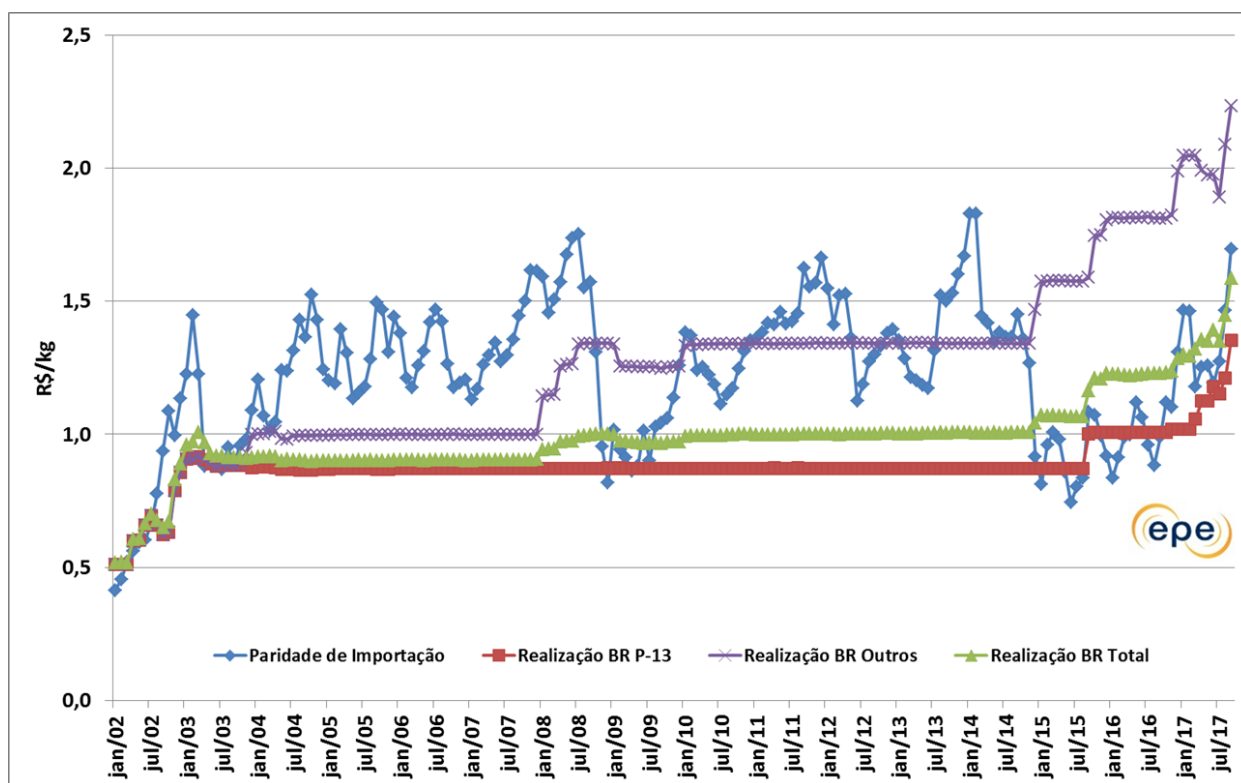


Fonte: Elaboração própria a partir de EIA (2017) e Bacen (2017).

Conforme explicado na seção **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, os preços do GLP no Brasil tiveram um comportamento diferente, não acompanhando a evolução das cotações internacionais. Na Figura 9, pode-se observar os valores correntes do preço de realização do P-13, do preço de realização do GLP para outros usos e do preço de realização médio total no Brasil. Além disso, para permitir uma melhor análise e para auxiliar nas projeções, foi incluída uma estimativa do preço de paridade de importação para o Brasil⁴⁹. Destaca-se que essa estimativa não representa as distintas realidades das regiões do País e também não apresenta uma variação dos custos e margens em função da realização (ou não) de investimentos em infraestrutura.

⁴⁹ A Petrobras e o Sindigás, no *workshop* do dia 31/10, apresentaram um preço de paridade para importação do GLP, todavia, com premissas destoantes no que se refere à origem do produto e custos diferentes. No mesmo dia, foi solicitado que ambos enviassem seus números para análise do Subcomitê de Concorrência e Competitividade. O Sindigás enviou a informação solicitada no mesmo dia do evento. A Petrobras, que utilizou a referência da cotação no ARA, não enviou os valores até o fechamento desta análise (14/11/2017). A cotação internacional de GLP utilizada é a de Mont Belvieu. Para o cálculo da paridade de importação, utilizou-se uma estimativa para a internação do produto de 11%. Essa paridade seria um valor utilizado por um potencial importador para internar produto no porto de Santos/SP. Segundo estimativas enviadas pelo Sindigás, em setembro de 2017, os custos do frete, seguro, tributos brasileiros, taxas marítimas e mora dos portos perfazem atualmente 13%. O Sindigás fez essa estimativa para um navio de 40.000 toneladas proveniente de *Mont Belvieu*, entregando metade de sua carga no porto de Suape/PE, e a outra metade de sua carga no porto de Santos/SP.

Figura 9 - Preço de realização do produtor e paridade de importação



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017), EPE (2017c) e Platts (2015).

Nota: Cálculo de paridade usando o mercado de referência de Mont Belvieu, Texas e estimativa de custos e margem de 11%. O valor de 2017 é o valor acumulado até setembro.

Observa-se mudanças significativas na política de preços nacionais do GLP para outros usos a partir de dezembro de 2014, elevando os preços desse combustível. Apesar da desvalorização do câmbio, as quedas expressivas das cotações internacionais permitiram uma queda na paridade de importação. Em setembro de 2015, utilizando a precificação do GLP no mercado internacional como parâmetro, a Petrobras elevou o preço do P-13 para um patamar mais próximo da paridade de importação, mantendo-o por pouco mais de um ano.

Entre 2015 e fim de 2016, o preço internacional do GLP oscilou em um patamar relativamente baixo, se comparado ao histórico recente. Essa conjuntura favoreceu uma aproximação do preço nacional à paridade internacional, que flutuou em torno do preço do P-13, provocando poucas mudanças de preço no GLP nacional em recipientes até 13 kg.

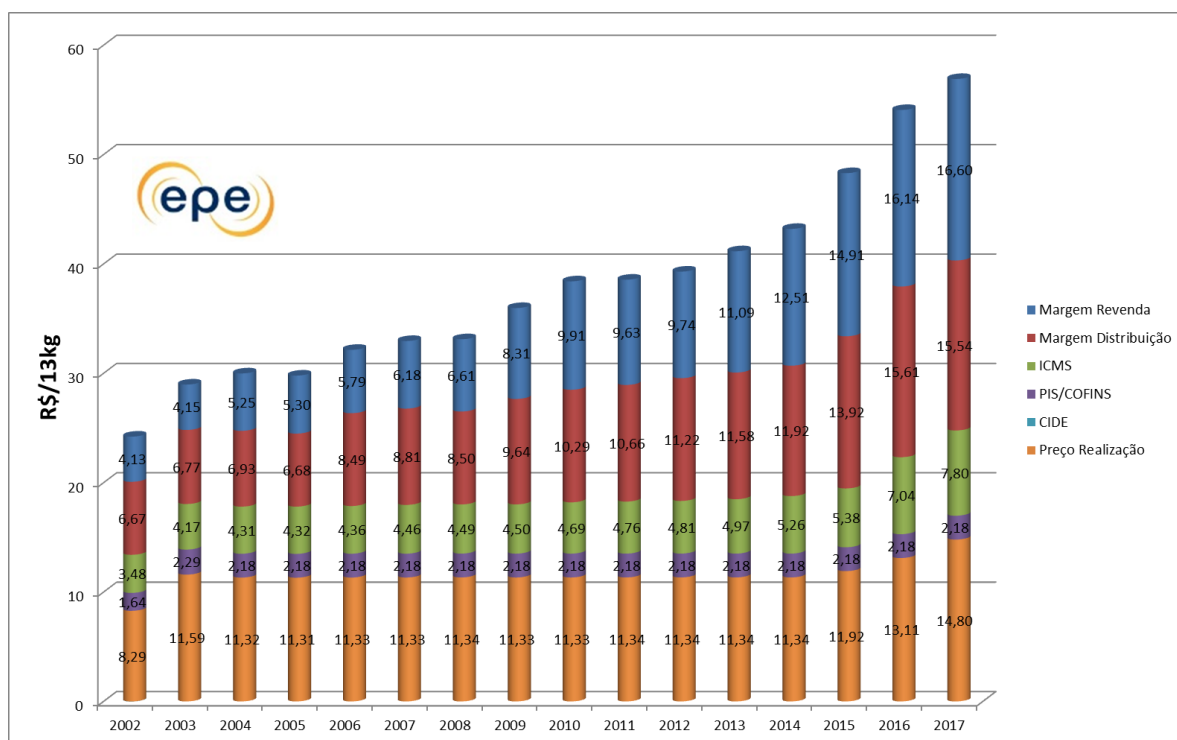
Essa dinâmica começou a se modificar no final de 2016. A relativa estabilidade dos preços internacionais entre 2015 e 2016 coincidiu com a implantação de uma nova política de preços para os derivados em outubro de 2016. A diretoria executiva da Petrobras aprovou “a implantação de uma nova política de preços de gasolina e diesel comercializados em suas refinarias” (Petrobras, 2017a). Essa nova política previa como princípios o preço de paridade internacional, uma margem de remuneração e risco, o nível de participação no mercado e preços nunca abaixo da paridade internacional.

O preço do petróleo Brent voltou a subir para patamares mais elevados, em torno de US\$ 50/b. Além disso, o aumento das cotações dos petróleos internacionais causou um aumento dos preços dos derivados internacionais, coincidindo com aumentos de exportações de petróleo e derivados pelos Estados Unidos. Esse aumento de exportações contribuiu para a elevação dos preços do GLP vendido no Golfo do México acima da variação das cotações do Brent, estreitando a diferença entre os preços.

Nesse contexto, com o câmbio flutuando em uma banda relativamente valorizada, (entre R\$ 3,10/US\$ e R\$ 3,30/US\$), e com a cotação do petróleo Brent e do GLP voltando a subir, a Petrobras começou a implementar uma política de reajustes frequentes também para o P-13. A partir de março de 2017, a empresa começou a alterar os preços mensalmente, inclusive aprovando, em junho de 2017, uma nova política de preços para o GLP de uso doméstico (P-13)⁵⁰ (Petrobras, 2017b), permitindo uma maior aderência entre os preços nacionais e os preços internacionais. Em 30 de junho de 2017, a Petrobras reviu sua política de preços de diesel e gasolina, visando aumentar a frequência de ajustes nos preços (Petrobras, 2017c).

Apesar do custeio da Petrobras, o preço final ao consumidor de P-13 aumentou 45% entre 2005 e 2014, a partir da evolução das margens bruta de distribuição e de revenda, além do ICMS, conforme indicado na Figura 10.

Figura 10 - Composição do preço nominal do P-13

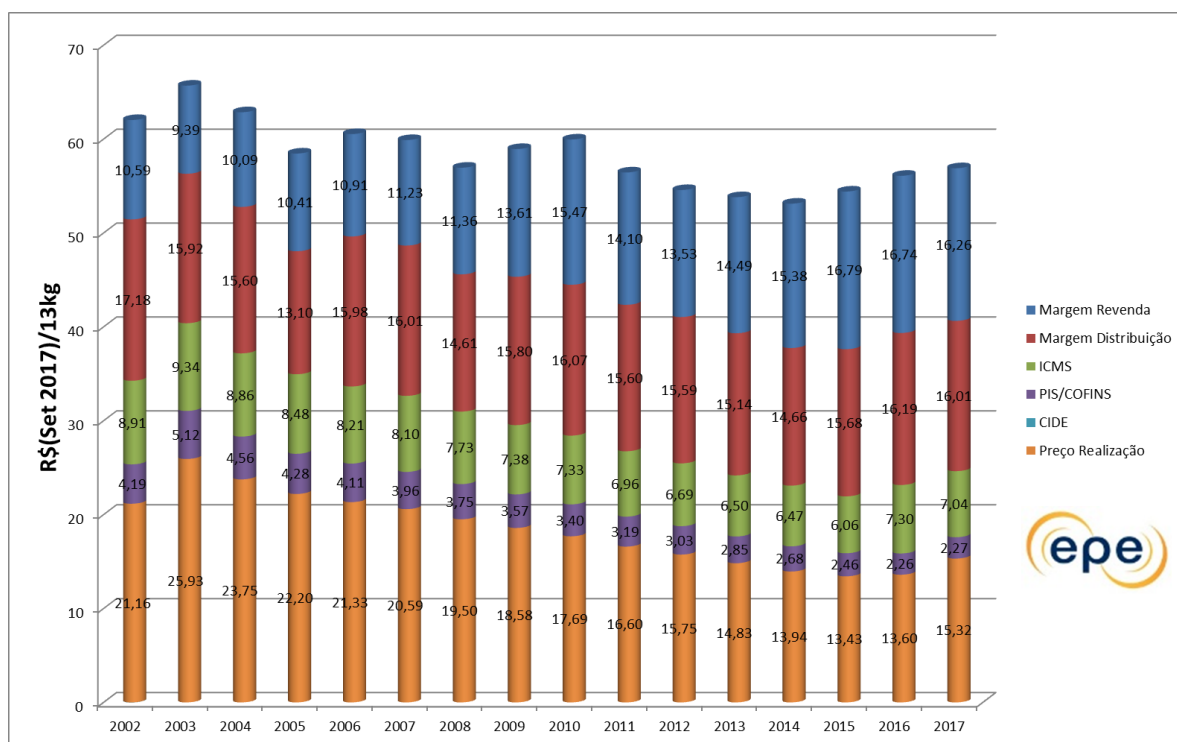


Fonte: ANP (2017e).

⁵⁰ O preço de realização será formado pela média mensal das cotações do butano e do propano no mercado europeu ("Butane NWE CIF ARA" e "Propane NWE CIF ARA") convertida em reais pela média diária das cotações de venda do dólar, conforme divulgada pelo Banco Central, acrescida de uma margem de 5% (Petrobras, 2017b).

Em termos reais⁵¹, o preço final do botijão de 13 kg ficou relativamente constante, com pequenas flutuações. É possível depreender que o custeio da Petrobras compensou aumentos em outros componentes do preço nominal do P-13, especialmente da margem bruta de revenda, a qual se elevou em 58% em termos reais entre 2002 e 2017. O preço de realização somente voltou a subir a partir de 2015, conforme indicado na Figura 11.

Figura 11 - Composição do preço deflacionado do P-13

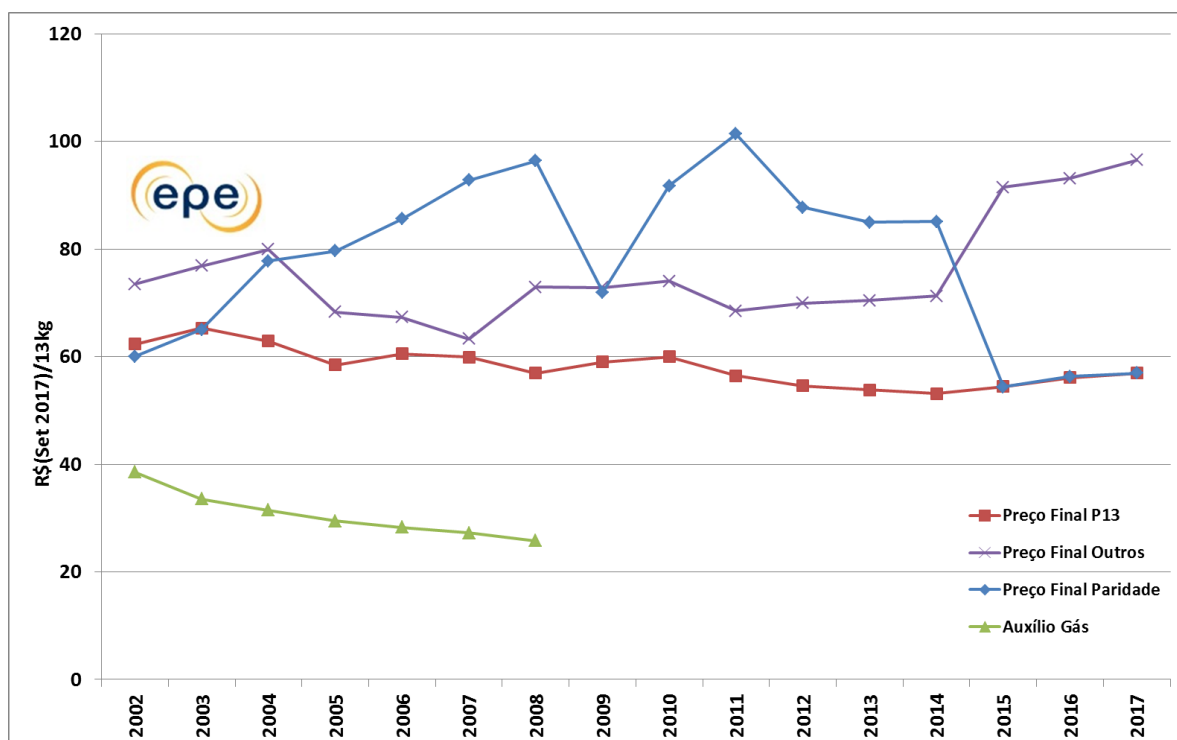


Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017e) e IBGE (2017).

Não há levantamento dos preços ao consumidor final para GLP comercializado em vasilhames diferentes de P-13, mas a ANP acompanha os volumes vendidos. Para efeito de comparação, elaborou-se uma estimativa do preço final do GLP não P-13 (Outros) utilizando as mesmas margens do P-13. A série histórica de P-13 e Outros, em valores constantes, podem ser observadas na Figura 12Figura , assim como o subsídio fornecido pelo Auxílio-Gás. Conforme mencionado anteriormente, quando lançado em janeiro de 2002, o Auxílio-Gás consistia no valor de R\$ 15,00 depositados a cada dois meses. Conforme mencionado, estima-se que famílias de baixa renda consumam em média um botijão de 13 kg a cada dois meses. O Auxílio-Gás representou, no seu lançamento, um subsídio de 69%, quando considerado o preço final médio do botijão P-13 de R\$ 21,85, em janeiro de 2002.

⁵¹ O IPCA entre janeiro de 2002 e setembro de 2017 acumulou alta de 167% (IBGE, 2017).

Figura 12 - Preços de GLP e Auxílio Gás



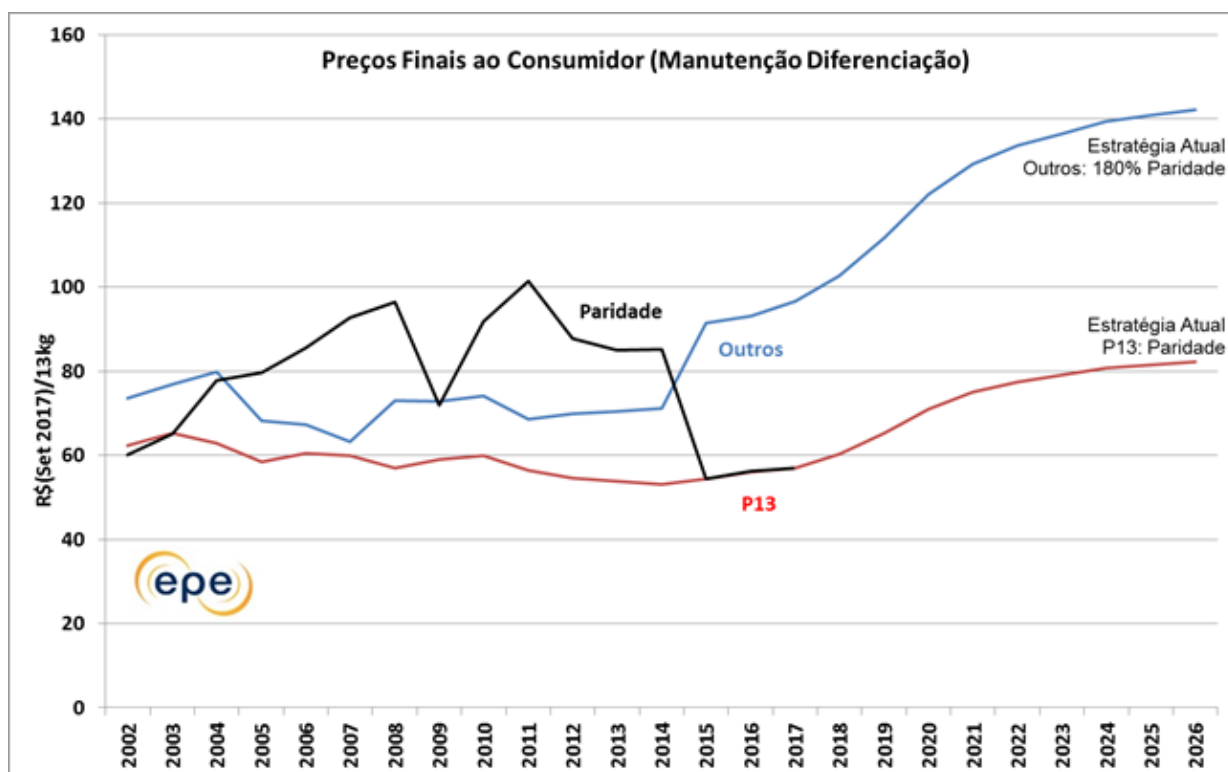
Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Brasil (2001b), Brasil (2002b), EIA (2017), Platts (2015), Bacen (2017) e IBGE (2017).

A partir dessa análise histórica elaborou-se, então, os diferentes cenários de preços para o GLP. Os estudos basearam-se nas projeções para os preços de derivados, apresentados no Plano Decenal de Energia 2026 (EPE, 2017b)⁵².

Inicialmente, foi considerado um cenário de não revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 no horizonte de tempo considerado. Dada essa hipótese de continuidade da diferenciação de preços entre o consumo de P-13 e Outros, a permanência da diferenciação, *ceteris paribus*, dificulta a entrada de novos fornecedores (produtores ou importadores) do produto, mantém a concentração do mercado e a dependência da Petrobras. A Figura 13, a seguir, ilustra as possíveis trajetórias de preços consideradas na hipótese de permanência da diferenciação.

⁵² Os cenários a seguir baseiam-se na projeção da cotação do petróleo Brent no cenário de referência do PDE 2026 (EPE, 2017b).

Figura 13 - Projeção de preços finais com diferenciação

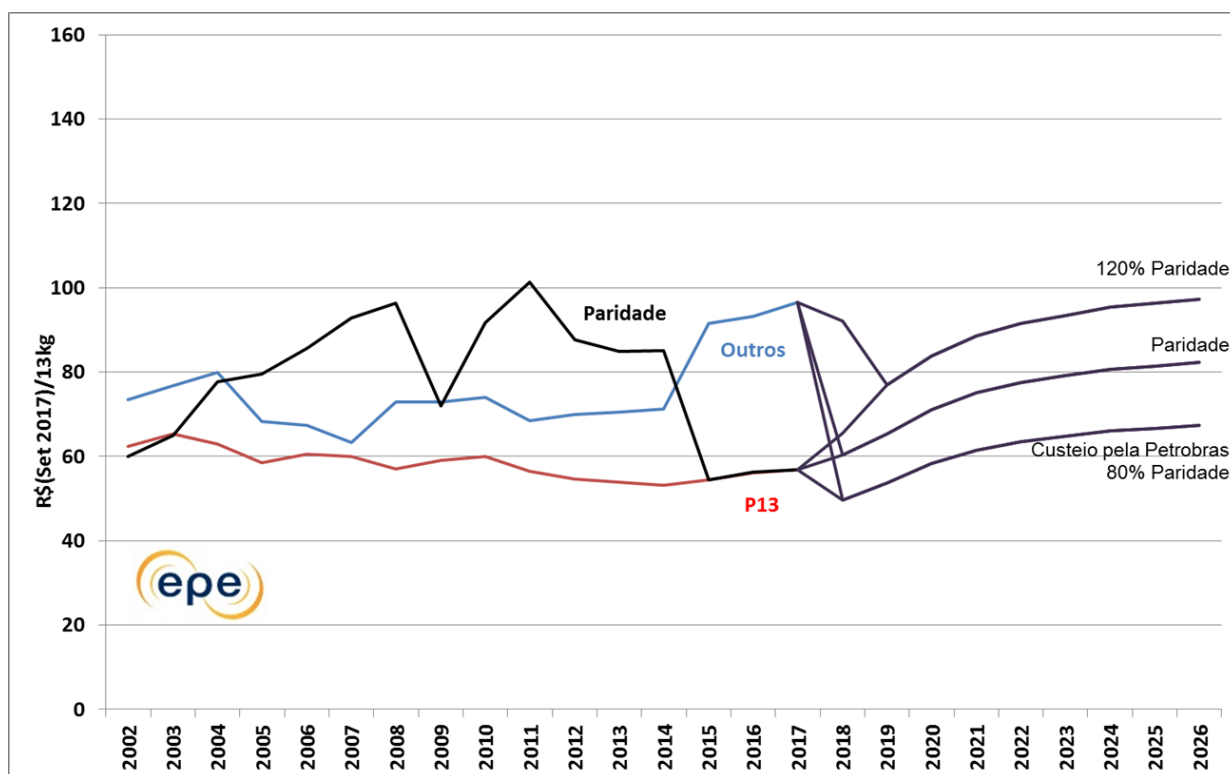


Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017), EPE (2017b e 2017c) e Platts (2015).

De maneira oposta, a revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 possibilitaria o fim da diferenciação de preços por uso do combustível. A convergência para a política de preços adotada para GLP outros hoje (de 180% da paridade), parece ser pouco provável. Segundo a própria Petrobras, em comentários expressos no supracitado *workshop*, aumentos excessivos e repentinos no GLP são “delicados”, tendo repercussões sobre a imagem da empresa. Além disto, cotações acima da paridade tendem a atrair outros fornecedores de produto e/ou importações diretas pelos usuários finais, tornando a manutenção desse patamar de preços improvável no longo prazo.

Dado o fim da diferenciação, vislumbram-se os seguintes diferentes cenários. Em um deles a Petrobras mantém sua estratégia atual, tacitamente adotada desde o começo de 2015, e explicitamente adotada desde 2017. Em outro, a empresa vende o produto pelo preço da paridade. E no outro, a Petrobras retoma a política de custeio do fornecimento do GLP, política essa adotada até o final de 2014. A Figura 14 resume as trajetórias de preços consideradas prováveis na hipótese de fim da diferenciação.

Figura 14 - Projeção de preços finais sem diferenciação



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2017b), Bacen (2017), Brasil (2001, 2002, 2004a e 2004b), EIA (2017), EPE (2017b e 2017c) e Platts (2015).

Conforme explicitado no início da dessa seção, o investimento em infraestrutura, a maior pluralidade de agentes e nível de concorrência, e o aumento do gargalos logísticos são alguns dos fatores que podem contribuir para a redução ou o aumento de custo e margens dos agentes importadores. Apesar desses efeitos potenciais sobre o preço de paridade, considerou-se o mesmo percentual em todos os cenários de preços indicados na Figura 15. O cenário de preço mais alto, apresentado na Figura 14, de preço equivalente a “120% Paridade”, tende a atrair, *ceteris paribus*, concorrentes e investimentos potenciais, com reflexos negativos sobre o consumidor e o patamar de demanda.

Por sua vez, o cenário em que o preço converge em direção à paridade também pode ser suficiente para atrair potenciais concorrentes. Todavia, alguns entraves, como a existência de gargalos logísticos nas instalações portuárias e a concentração dos ativos, podem limitar a contestabilidade do mercado. Contudo, espera-se que as ações em curso no âmbito da iniciativa Combustível Brasil possam contribuir para uma maior pluralidade de agentes e ampliação da concorrência no setor.

O caso da retomada do custeio do GLP pela Petrobras sem haver a diferenciação de preços também é apontado como uma trajetória na Figura 14. Nesse cenário, o consumo provavelmente aumentaria mais do que o projetado em EPE (2017b), devido à queda real dos preços, especialmente para GLP não P-13. O aumento da demanda, aliado à falta de investimentos em infraestrutura, devido ao baixo preço, conduziria à manutenção da atual

estrutura de abastecimento de GLP, e a crescentes gargalos logísticos que limitariam o acesso ao produto. Dessa forma, haveria pressão de alta sobre os preços, com reflexos dessa ineficiência logística chegando ao consumidor que tornaria essa situação não sustentável no longo prazo.

3.4. Programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

De acordo com o MDS, os problemas sociais tendem a ter um caráter estruturante na população. Por isso, existe alta probabilidade de que algum ator (governamental, não governamental ou internacional) já tenha tentado implementar algo no sentido de combater o mesmo problema social da nova política em elaboração. Desse modo, é papel dos gestores da política conhecer ações similares implementadas no passado ou em outras localidades para avaliar os obstáculos encontrados e para mapear os agentes que devem ser envolvidos desde a elaboração da intervenção pública em questão.

Esta seção apresenta as experiências nacionais e internacionais de programas de acesso ao consumo de GLP para população de baixa renda, bem como indica o público alvo preferencial deste programa e potenciais fontes de recursos governamentais para viabilizá-lo.

3.4.1. Experiências nacionais e internacionais de programas de acesso a consumo para baixa renda

3.4.1.1. Experiências Nacionais

O consumo no mercado de residencial de GLP no Brasil é voltado predominantemente para a cocção de alimentos, utilizando-se, com maior frequência, os botijões de 13 quilos (P-13). Existem alguns condomínios residenciais que possuem instalações para receber GLP em tamanhos diferentes (P-45, P-90) ou a granel. Conforme indicado anteriormente, uma considerável parcela do consumo do GLP em vasilhames P-13 é utilizada para cocção por famílias de baixa renda, sendo o dispêndio com o GLP uma parcela significativa da despesa familiar.

Diante do cenário de liberalização dos preços de GLP no mercado nacional, o Governo Federal, em dezembro de 2001, implementou política de preço favorecendo o uso de GLP para a população de baixa renda⁵³, de maneira a atenuar os possíveis impactos decorrentes do aumento dos preços internacionais de petróleo sobre o preço do GLP.

O mecanismo de subsídio ao preço do GLP, então em vigor, deveria ser substituído pelo pagamento em dinheiro, mediante depósito em conta corrente do beneficiário incluído no cadastro dos diversos programas sociais de transferência de renda existentes na esfera do Governo Federal, tendo como fonte de recursos a Contribuição de Intervenção no Domínio

⁵³ Resolução CNPE nº 04, de 5 de dezembro de 2001.

Econômico (Cide)⁵⁴. Assim, o Governo Federal autorizou a concessão de subsídios ao preço do GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado “Auxílio-Gás”⁵⁵. Pelo Decreto nº 4.102/2002, o benefício seria concedido à famílias de baixa renda (com renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo⁵⁶) e que fossem integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou de programas como “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação” (ou estar cadastrada como potencial beneficiária desses programas).

O valor do benefício era, à época (2002) de R\$ 15, pagos bimestralmente à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família. Os valores postos à disposição da titular do benefício, não sacados ou não recebidos por quatro meses consecutivos, eram restituídos ao programa “Auxílio-Gás”.

Ao Ministério de Minas e Energia, responsável pela coordenação, acompanhamento, avaliação e controle das atividades necessárias à execução do programa, era facultada a possibilidade de celebrar convênios de cooperação com os Estados (dispondo sobre as formas de apoio aos Municípios na divulgação, supervisão, acompanhamento, avaliação e execução do programa) e de celebrar convênios com outros órgãos públicos, responsáveis pelos demais programas sociais do Governo Federal⁵⁷, com vistas a fiscalizar a adequada distribuição dos benefícios.

A Caixa Econômica Federal ficou responsável pela operacionalização do programa, mediante condições a serem pactuadas com o Ministério de Minas e Energia, tais como: o desenvolvimento de sistemas de processamento de dados para operacionalização, pagamento de benefícios e de gestão do programa; a organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; a elaboração de relatórios necessários ao acompanhamento e avaliação da execução do programa; e a confecção e distribuição dos cartões magnéticos necessários ao pagamento do auxílio. O recebimento dos benefícios era realizado nas agências da Caixa Econômica Federal ou em postos autorizados, por meio de saques com cartão magnético⁵⁸, de acordo com calendário de pagamento definido para os programas sociais.

Em 2004, o “Auxílio-Gás” foi incorporado ao Programa Bolsa Família, através da Lei nº 10.836/2004 e do Decreto nº 5.209/2004. No ano seguinte, o CNPE reconheceu como de interesse para a política energética nacional a comercialização, por produtor ou importador, de GLP, destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis ou de

⁵⁴ A alíquota específica para GLP de R\$ 136,70/tonelada foi estabelecida inicialmente. Com o Decreto nº 4.066/2001, a alíquota foi reduzida para R\$ 104,60/tonelada e, em 2002, ajustada para R\$ 250,00/tonelada (Lei nº 10.636/2002). O Decreto nº 4.565/2003 reduziu a alíquota (R\$ 167,60/tonelada) até que em abril de 2004, passou a ser zero por meio do Decreto nº 5.060/2004. É importante destacar que, até 2004, a arrecadação de Cide poderia ser descontada de PIS e Cofins até limites pré-estabelecidos. Na prática, as reduções implementadas em 2003 e 2004 não representam queda na arrecadação.

⁵⁵ Medida Provisória nº 18/2001; Lei nº 10.453/2002 e Decreto nº 4.102/2002.

⁵⁶ Do cálculo da renda familiar mensal eram excluídos os rendimentos provenientes de: Bolsa Escola; Bolsa Alimentação; Erradicação do Trabalho Infantil; Seguro Desemprego; Seguro Safra; e Bolsa Qualificação.

⁵⁷ Cabe informar que, em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente o órgão foi nomeado como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

⁵⁸ Beneficiários de outros programas sociais de transferência direta de renda do Governo Federal, que já recebiam por meio da Caixa Econômica Federal e se enquadravam, também, como beneficiários do “Auxílio-Gás”, podiam sacar este benefício utilizando-se dos cartões magnéticos que já possuíam.

capacidade de até 13 kg, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades.

Como mostrado na seção 3.1.1, a diferenciação de preço do GLP cresce sobremaneira a partir de 2008. Nesse mesmo ano, o Decreto nº 6.392/2008, que alterou o Decreto nº 5.209/2004, inseriu parágrafo definindo que a validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Auxílio-Gás se encerrassem em 31 de dezembro de 2008, extinguindo o “Auxílio Gás”.

Destaca-se que, em toda a existência, ainda que associado ao Bolsa Família, o “Auxílio-Gás” não possuía mecanismos de vinculação do recurso ao efetivo consumo de GLP das famílias de baixa renda, sendo apenas indicativo. Se, por um lado, isso não garante o atendimento ao objetivo de política pública que vise substituir o consumo de fontes que possuam externalidades negativas sobre o meio-ambiente e a saúde humana, por outro lado, diminui consideravelmente o custo associado ao controle efetivo do consumo do bem.

Neste caso, há de se avaliar se o eventual uso do recurso para finalidade distinta da desejada justifica o custo de se implantar um sistema que controle efetivamente o uso desejado do recurso. Nos casos em que o custo do controle é alto e o potencial uso indesejado do recurso é baixo, justifica-se a concessão do recurso desvinculado do consumo.

Algumas propostas de desenvolvimento de metodologias capazes de permitir o acesso dos consumidores de baixa renda a preços reduzidos de GLP foram elaboradas para substituir o “Auxílio-Gás”, contudo não chegaram a ser efetivadas. Uma concepção, sugerida por Petrobras (2008), tinha por objetivo um desconto único nacional sobre o preço de comercialização, assim como a individualização do consumidor. A operação e controle seriam realizados por cartões do tipo “SmartCard” (cartão com chip) e de validadoras (leitora de cartões – tal qual o Sistema RioCard, utilizado por empresas de transporte urbano no Rio de Janeiro), além de um sistema administrador centralizado. O benefício somente seria concedido ao detentor do cartão⁵⁹. O valor do benefício e o período de recarga seriam estabelecidos pelo Governo Federal.

3.4.1.2. Experiências Internacionais

Na determinação de políticas públicas para populações de baixa renda, especialmente para as atividades de cocção e aquecimento, cada país busca, de acordo com suas características regulatórias, ambientais, econômicas e energéticas, soluções que melhor se adequem à sua realidade.

Em diversos exemplos internacionais, há a preocupação em promover o acesso à combustíveis menos poluentes e mais seguros para iluminação, aquecimento e cocção,

⁵⁹Pela logística do modelo proposto, o beneficiário, de posse do cartão, se dirigiria a uma revenda equipada com o validador, o qual leria o cartão e atualizaria o saldo, passando o valor do cartão para o validador. O consumidor pagaria, então, a diferença entre o valor do produto praticado pelo revendedor e o valor do desconto (valor fixo e atualizado periodicamente). No final do dia, o validador transmitiria os dados de utilização ao administrador do sistema, gerando assim um crédito a ser recebido pelo revendedor.

principalmente para as populações rurais e para as famílias de baixa renda que se utilizam de fontes energéticas tais como lenha, carvão vegetal e querosene.

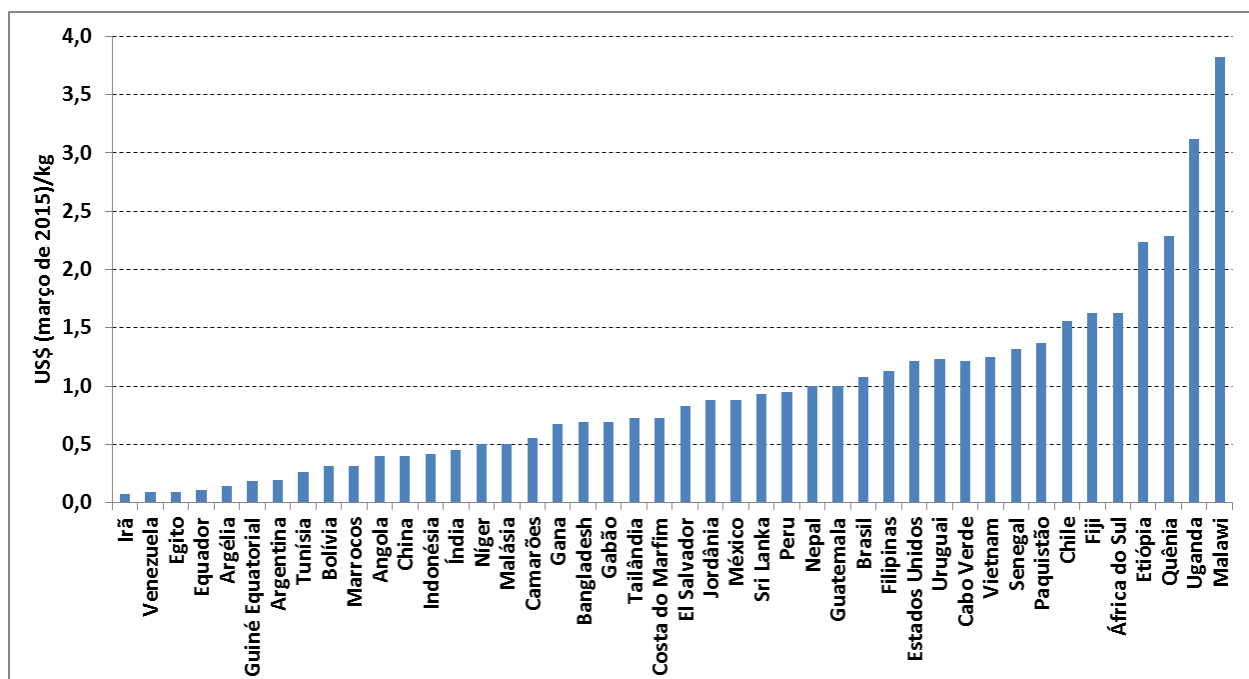
Alguns dos problemas de saúde relacionados à poluição atmosférica doméstica (dentro das residências), decorrentes da utilização de combustíveis sólidos para a cocção e aquecimento, incluem infecções agudas das vias respiratórias (como pneumonia) em crianças menores de cinco anos, cardiopatias isquêmicas, doenças pulmonares obstrutivas, câncer pulmonar em adultos, além de problemas associados à acidentes e lesões ocasionados por queimaduras, além de questões associadas ao desflorestamento. Investimentos com a prevenção ou mitigação dessas doenças poderia, no longo prazo, desonerar o sistema público de saúde.

Biomassas sólidas, especialmente a lenha, continuarão a ser utilizadas na cocção enquanto houver restrições de renda das famílias, dado que esse tipo de energético (particularmente a lenha “catada”) é virtualmente gratuito. Usualmente, as famílias de baixa renda são as que mais se utilizam destes tipos de insumos energéticos devido, principalmente, à dificuldade de acesso à combustíveis mais limpos, seja devido ao seu custo ser menor que o energético substituto ou pela disponibilidade/acesso à uma fonte de energia mais limpa⁶⁰.

As políticas de formulação de preços de GLP na maior parte dos países correlacionam-se aos preços do petróleo internacional e de outros derivados, como diesel e gasolina. A Figura 15, a seguir, apresenta os valores de mercado do GLP em diversos países. Cabe ressaltar que cada país possui sua própria política de preços, com diferenças em tributos e custos.

⁶⁰ Alguns dos fatores determinantes para a utilização do GLP, além da renda familiar e do preço, são: a disponibilidade e confiabilidade no fornecimento de GLP, os preços de combustíveis substitutos, o custo para compra e transporte dos vasilhames e do fogão, a familiaridade de cozinhar com o GLP, a consciência sobre os danos causados pela fumaça de combustíveis sólidos e preferências culturais (Kojima, 2011).

Figura 15 – Preços de GLP em postos revendedores



Nota: Os preços são para o GLP vendido em cilindros de 10-15 kg, exceto para a Indonésia e Marrocos (onde os cilindros de 3 kg com subsídios são os mais comumente usados para uso doméstico), Cabo Verde e Senegal (cilindros de 6 kg), China (15 kg) e Malabo, na Guiné Equatorial (cilindros de 18 kg). O preço do GLP na Argentina é o preço subsidiado para as famílias de baixa renda.

Fonte: Kojima (2016).

Com a liberalização e redução da interferência dos governos na definição dos preços dos combustíveis, incluindo o GLP, a necessidade das políticas sociais para a proteção social aumenta devido à maior suscetibilidade à volatilidade dos preços mundiais do petróleo e derivados. Ao se considerar as vantagens e desvantagens de várias opções de subsídio ao GLP, a questão geralmente levantada pelos governos não é se devem ser fornecidos subsídios, mas sim como eles devem ser usados, em que medida, a que custo, para qual público-alvo e com qual tipo de estratégia de saída.

A seguir, são apresentados exemplos de algumas políticas de subsídios para o GLP em países selecionados⁶¹.

1. Argentina

Argentina começou a eliminar os subsídios em sua tarifa de energia no início da década de 1990, quando 87% da população residia em área urbana. Foi criado um fundo para subsidiar GLP residencial para famílias de baixa renda e para expansão do uso do gás natural. Em 2008, um acordo entre o governo e os produtores estabeleceu um preço reduzido do GLP

⁶¹ Para descrição de exemplos de política de subsídios em alguns países selecionados, foram utilizados essencialmente os trabalhos de: HARI (2016); SÁNCHEZ (2015); SINDIGÁS (2017); TOFT ET AL. (2016); TRONCOSO E SILVA (2017); e WLPGA, (2015).

para uso residencial, beneficiando a todos os consumidores. Em 2015, a elegibilidade para o subsídio foi restrita a famílias de baixa renda que não possuem acesso ao gás natural (TRONCOSO E SILVA, 2017).

2. Colômbia

Existe um projeto regional desenvolvido pelo Ministério de Minas e Energia (MinMINAS) colombiano, onde o consumidor recebe o desconto no momento da compra do botijão de GLP, que é verificado por meio de aplicativo celular. O aplicativo recebe os dados do usuário e informações relacionadas à venda em questão. Posteriormente, as informações são enviadas para servidores do SISBÉN (*Sistema de Identificación de Potenciales beneficiários de Programas Sociales*), que identifica o beneficiário e libera o valor do subsídio (deduzido do valor total do cilindro) no momento da venda. O revendedor é ressarcido em seguida, através da apresentação de relatório de conta de subsídio certificado para o MinMINAS, o qual valida e paga o subsídio à empresa prestadora do serviço⁶².

O processo contribui para gestão da informação e melhor informação das vendas realizadas. A informação de beneficiários é constantemente atualizada. Hoje, os cilindros são marcados, de propriedade da empresa, a qual é responsável pela qualidade e segurança do serviço.

O benefício é utilizado somente para a compra do GLP pelas famílias cadastradas na base de dados do Governo, pertencentes às camadas mais pobres da população. O consumo foi limitado a 14,6 kg/mês. Estão excluídos os consumidores de gás canalizado.

3. El Salvador

O GLP em El Salvador é vendido em cilindros de 10, 20, 25 e 35 libras (equivalente a 4,5 kg, 9 kg, 11 kg e 16 kg, respectivamente), sendo utilizado por cerca de 70% das famílias. O cilindro de 11 kg é o mais utilizado. O principal objetivo de El Salvador era reduzir o custo do subsídio de GLP e evitar desvios e contrabando devido aos preços subsidiados do botijão abaixo do preço de mercado. A estratégia consistiu na substituição do subsídio por uma transferência direta de renda, que identificou os beneficiários com base no consumo de eletricidade.

Desde 1974, o Governo vinha praticando subsídios para os cilindros de 11 kg. Em abril de 2011, os limites de preços para venda de GLP foram removidos: o preço de um cilindro de 11 kg aumentou de US\$ 5,10 para US\$ 13,60. Ao mesmo tempo, o governo introduziu uma transferência de renda mensal de US\$ 8,50 para famílias que consumiam menos de 200 kWh de eletricidade por mês.

O governo começou a fornecer o subsídio diretamente aos consumidores, através da conta de eletricidade para pequenos consumidores ou através de um cartão especial para pequenas empresas e famílias sem acesso à eletricidade. Dado que a transferência de subsídio foi fixada, mas o preço do GLP foi permitido flutuar, essa nova política expôs as famílias à

⁶² Para mais informações, ver SÁNCHEZ (2015)

volatilidade no preço do GLP. Ao mesmo tempo, consumidores que usavam mais de um cilindro por mês só receberam o equivalente a um único subsídio de cilindro.

As transferências eram efetuadas nos bancos, mediante a apresentação do código de barras impresso em contas de eletricidade. Os beneficiários poderiam solicitar que a soma fosse subtraída de suas contas de eletricidade ou que fosse entregue em dinheiro. O sistema foi projetado para que os proprietários de mais de uma residência só fossem elegíveis uma vez e que as famílias sem conexão elétrica pudessem se registrar em um escritório do governo para receber um cartão de elegibilidade. Isto visava melhorar a segmentação em três frentes: famílias mais ricas não se beneficiariam com o subsídio; o pagamento mensal fixo cobriria apenas o uso de um cilindro por mês, atuando como um incentivo contra o consumo excessivo; e o sistema de segmentação evitaria os desvios para contrabando⁶³ e outras formas de revenda ilegal.

Nessa configuração, a transferência estava disponível para todas as famílias - ao contrário do subsídio praticado anteriormente, que apenas beneficiava famílias que consumiam GLP. Na prática, o corte baseado no consumo de eletricidade (200 kWh) excluiu apenas 6%, embora o limite de consumo possa ter contribuído para a diferenciação de consumidores, já que 70% daqueles que consumiam mais de um cilindro por mês possuíam renda acima da média (Toft *et al.*, 2016).

Um dos problemas associados a esta política de repasse de subsídio consistia no fato de que, como o pagamento não estava vinculado à compra de GLP, mas no consumo de eletricidade, as famílias utilizavam o dinheiro para outras necessidades e retornavam ao uso de combustíveis sólidos, mas baratos. Em 2013-2014, o governo restringiu o subsídio, ao exigir um registro detalhado e a apresentação de uma licença especial no momento da venda. O novo sistema de pagamento repassou os subsídios diretamente aos fornecedores de GLP, quando da venda aos beneficiários. Estes deveriam fornecer, no ato da compra, um número de identificação pessoal em um telefone celular específico do programa. Devido ao uso da tecnologia móvel, o governo tornou-se capaz de monitorar as vendas de GLP através de um sistema *on-line* que registra informações sobre transações individuais, incluindo o ponto de venda e registros de transações anteriores por cada beneficiário.

Para a implementação desse novo sistema, com base em transferências móveis para fornecedores após provisão de identificação de beneficiários, os fornecedores receberam um modelo básico de telefone e treinamento a fim de receber o reembolso pelas vendas de GLP subsidiado. Ao mesmo tempo, chefes de família foram obrigados a se registrar como beneficiários do programa, usando seu Documento Único de Identidade (DUI)⁶⁴, contendo foto, impressão digital e dados biométricos. Uma vez registrados, os consumidores receberam um número de identificação (PIN).

Ao comprar GLP de um fornecedor cadastrado, o consumidor é obrigado a inserir seu código PIN no telefone celular do fornecedor. O código é então enviado para uma base de

⁶³ Há evidências que mostram uma redução no consumo de GLP na sequência da reforma do subsídio, mas sem aumento na utilização de combustíveis sólidos. Isso foi acompanhado por um aumento de 7,1% no consumo de GLP na Guatemala, levantando questões de possível contrabando de GLP subsidiado para o país vizinho (Toft *et al.*, 2016).

⁶⁴ A partir de janeiro de 2014, o sistema foi adaptado, de modo que os beneficiários tiveram que apresentar um cartão chamado Cartão de Solidariedade (*Tarjeta Solidaria*) em vez de seus DUI.

dados central para verificar, em tempo real, se o consumidor é elegível. Em caso afirmativo, uma mensagem de confirmação é enviada, e o subsídio é transferido, pelo Governo, para o *e-wallet* do fornecedor. Assim, os beneficiários podem comprar o GLP a um preço fixo abaixo daquele praticado no mercado. Já os fornecedores recebem um cartão que lhes permite sacar o dinheiro de sua conta eletrônica em instituições financeiras designadas. Em 2015, o preço para os beneficiários (em torno de US\$ 4,90 por cilindro de 11 kg) gerava um subsídio que variava de US\$ 3,37 a US\$ 4,60 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2015 *apud* Toft *et al.*, 2016). O limite de compra é de apenas um cilindro de GLP subsidiado por mês.

4. Equador

O Equador começou a usar GLP em meados da década de 1950, quando a lenha e o carvão vegetal eram os principais combustíveis para cocção. O GLP foi introduzido no mercado para melhorar a qualidade de vida da população rural equatoriana, bem como reduzir o desmatamento.

Nas décadas de 1960 e 1970, a gasolina passou a ser o combustível mais popular utilizado para cocção, levando a uma série de incêndios nas casas e acidentes com queimaduras, principalmente em crianças. Como resultado, o governo introduziu políticas contra o uso de gasolina e, na década de 1980, o uso de querosene foi encorajado através da entrega de fogões de querosene para áreas rurais. No entanto, houve contínuos problemas de saúde associados ao uso desses combustíveis e, por isso, foi introduzido um novo plano governamental, denominado “Pão, Telhados e Emprego”, incentivando o uso de GLP através de subsídios.

Quando o GLP foi introduzido, o mercado era abastecido por três tamanhos de cilindro (5 kg, 10 kg e 15 kg). Os cilindros menores foram destinados a promover a entrada do GLP no mercado, mas apresentou maiores custos operacionais. Atualmente, o cilindro de 15 kg é a principal oferta para consumidores residenciais e os cilindros de 45 kg são destinados aos mercados comercial e industrial.

O GLP é fortemente subsidiado no Equador. Em 2000, o governo fixou o preço de varejo de um cilindro de 15 kg em US\$ 1,60, mantendo-se nesse patamar até hoje. O alto subsídio para o cilindro de 15 kg destinado à cocção residencial, também encorajou o uso de GLP em outras aplicações, como aquecedores de água, churrasqueiras, aquecimento espacial além de outras aplicações fora do setor residencial (como o transporte). Isto levou, também, ao contrabando de GLP nas fronteiras.

Desde 2007, o Governo vem promovendo maior controle para impedir o contrabando ilegal de GLP para países vizinhos e, também, buscando limitar o uso de GLP ao uso da cocção de alimentos. Em 2015, o subsídio de GLP representava 0,5% do PIB do país. Em 2006, estimava-se que 41% do GLP vendido no Equador não estaria sendo utilizado para fins residenciais e uma parcela aproximada de 22% poderia estar sendo contrabandeada para fora do país (TRONCOSO E SILVA, 2017).

O fim do subsídio é uma das propostas em pauta pelo Governo equatoriano. Todavia, tentativas anteriores de remover o subsídio falharam. Em substituição ao fim do subsídio ao GLP, há a proposta de substituição de fogões abastecidos por propano por fogões

elétricos de indução de alta eficiência. Os consumidores poderão comprar os fogões a um custo médio entre US\$300 e US\$400, utilizando um esquema de financiamento especial. O governo também dará um subsídio à eletricidade de 100 kWh por mês. Isto será complementado por um programa que busca aumentar a participação do uso de energia renovável (usinas hidrelétricas) na rede elétrica para 80% (TRONCOSO E SILVA, 2017).

5. Gana

A fim de estimular melhores padrões de vida, o governo de Gana iniciou um Programa Nacional de Promoção ao uso de GLP em 1989/1990, baseado na expansão da capacidade de refino. O governo utilizou as receitas oriundas de vendas de gasolina para subsidiar o GLP e incentivar sua comercialização a distâncias superiores a 200 km da refinaria. Todavia, o sucesso do programa foi limitado devido a uma série de razões, tais como: (i) dificuldade para obtenção de um fogão e cilindro de GLP elevada para as comunidades mais carentes, associado à dificuldades de acesso a linhas de crédito/financiamento; (ii) tamanho do cilindro inadequado ao uso; (iii) forte concorrência do querosene subsidiado e barato; (iv) política estatal inadequada para estimular o desenvolvimento do consumo de GLP bem como uma rede de distribuição rural insuficiente, dificultando o abastecimento de GLP nas zonas rurais.

Verificou-se que, uma vez que os consumidores são encorajados a mudar de combustíveis tradicionais para o GLP, qualquer interrupção de fornecimento cria uma perda de confiança que pode impelir os usuários a retornarem aos combustíveis tradicionais previamente utilizados.

6. Índia

A demanda do setor residencial por GLP na Índia é abastecida com cilindros de 5 kg e 14,2 kg, através de uma rede de revendedores. O setor não residencial é atendido com cilindros de 5 kg, 19 kg, 35 kg e 47,5 kg, também fornecidos através de uma rede de revenda. O crescimento da demanda de GLP no setor residencial foi impulsionado principalmente pela concessão de subsídios. As empresas privadas, entretanto, atuam quase que inteiramente nos setores não residenciais.

O programa de subsídios direcionado para consumidores de GLP é financiado pelo Governo e resulta de uma iniciativa de 2011, denominada Transferência de Benefício Direto (*Direct Benefit Transfer for LPG* - DBTL). Após algumas revisões na estrutura do programa, ele foi relançado pelo Governo em novembro de 2014 em 54 distritos, estendendo-se por todo o país a partir de janeiro de 2015. O programa revisado foi denominado de *Pratyaksh Hanstantarit Labh* ou PAHAL DBTL, tendo registrado, em junho de 2016, cerca de 155 milhões de usuários.

Optou-se por vincular o pagamento dos subsídios diretamente na conta bancária de beneficiários específicos. Neste programa, o Governo indiano restitui diretamente o comprador cadastrado do botijão por meio de depósito em sua conta bancária. O benefício é verificado no

momento da compra, por meio do número de identificação pessoal do usuário, denominado de Aadhaar⁶⁵, o qual associa o consumidor à sua conta bancária.

Uma das motivações para a revisão do programa foi a tentativa de minimizar o repasse de GLP subsidiado para usuários residenciais que poderiam pagar o preço de mercado e também coibir o desvio para consumidores não residenciais. Outras medidas incluíram a determinação de um número máximo anual de cilindros subsidiados que poderiam ser adquiridos por família (12 ao ano).

Para se inscrever no programa, o consumidor de GLP deve, primeiramente, obter seu número Aadhaar e, em seguida, vinculá-lo à sua conta bancária e à sua conta de cliente de GLP (um número de 17 dígitos). Para os consumidores que não possuem um número Aadhaar, é possível vincular somente seu número de cliente de GLP com sua conta bancária (MoPNG, 2017).

O consumidor que adere ao programa é denominado de *Cash Transfer Compliant* (CTC), estando apto a receber o subsídio em sua conta bancária de duas maneiras:

- Caso o consumidor possua o número Aadhaar, este deve estar vinculado à respectiva conta bancária para recebimento do subsídio; ou
- Caso o consumidor ainda não tenha cadastrado seu registro Aadhaar, ele poderá obter o subsídio ao vincular sua conta bancária com uma identificação de conta de GLP. Neste caso, o distribuidor de GLP deve obter todos os detalhes bancários (nome do titular da conta, número da conta, etc.) dos consumidores da sua localização que desejam obter o subsídio de GLP. Todas as informações serão catalogadas em um banco de dados⁶⁶.

Apesar de não ser obrigatório o cadastro Aadhaar, todos os beneficiários do subsídio necessitam de uma conta bancária para participar do programa.

Todos os cilindros de GLP são vendidos ao preço de mercado no ponto de revenda, sendo que os consumidores recebem o montante do subsídio - o diferencial entre o preço total do mercado e o preço subsidiado pelo governo - diretamente em suas contas bancárias. O

⁶⁵ Aadhaar é um número de identificação, composto de doze dígitos concedido a todo indiano, sendo baseado em informações biométricas e demográficas. As informações são coletadas por um órgão estatal denominado *Unique identification Authority of India* (UIDAI), criado em 2009. O Aadhaar é considerado o maior sistema biométrico de identificação no mundo, tendo cadastrado cerca de 1,2 bilhão de habitantes até agosto de 2017. Na configuração anterior do programa, era obrigatório possuir o número de Aadhaar, todavia, uma parte da população ainda não havia sido cadastrada, o que a impedia de usufruir do subsídio.

⁶⁶ É interessante destacar que, no Brasil, dentre as exigências iniciais para o estabelecimento de uma revendedora de GLP, está o cadastramento desta junto à Caixa Econômica Federal, no Sistema “Conectividade Social – INSS/FGTS. A Portaria nº 116/2004, dos Ministérios do Trabalho e Previdência Social, estabeleceu a obrigatoriedade de certificação eletrônica necessária ao uso do Conectividade Social, canal de relacionamento eletrônico gratuito desenvolvido pela CAIXA, para todas as empresas ou equiparadas que estão obrigadas a recolher o FGTS ou a prestar informações à Previdência Social. É utilizado para a transmissão, via internet e no ambiente da própria empresa, dos arquivos gerados pelo programa SEFIP - Sistema de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social. O Conectividade Social também permite acesso a informações do FGTS dos trabalhadores vinculados à empresa, bem como a realização de outras transações relacionadas à transferência de benefícios à sociedade. Dessa maneira, a existência de um cadastro das revendedoras já facilitaria a implantação de um sistema de conferência de vendas de botijões subsidiados de GLP, destinados à famílias de baixa renda, capaz de realizar cruzamento de informações com outros registros, tais como o Cadastro de Pessoas Físicas, contas bancárias, cadastro biométrico de eleitor, etc.

número de cilindros de GLP de que uma família tem direito é limitado a 12 botijões por ano fiscal. Qualquer quantidade consumida a mais será precificada pelo mercado.

Para determinar o nível de subsídio, os preços de mercado são determinados todos os meses com base no preço FOB do GLP⁶⁷, ocasionando, assim, uma variação mensal do montante de subsídios disponibilizados pelo governo. Os subsídios correspondem a aproximadamente um quinto do preço de mercado de um cilindro para o consumidor indiano.

Há um período de "carência" para permitir que os consumidores aderissem ao sistema. Durante este período, esses consumidores compram os cilindros de GLP às taxas de mercado, mas são ressarcidos com o respectivo montante de subsídio em sua conta bancária, uma vez que se tornem consumidores do CTC. Ademais, um adiantamento financeiro, que permite ao cliente pagar o preço de mercado total do GLP, é transferido para a conta bancária do cliente imediatamente após a adesão ao programa. Isso elimina uma possível barreira à entrada à de GLP pela primeira vez em que é adquirido, devido à uma possível restrição de renda.

Entre as críticas identificadas ao programa indiano, está a exclusão, ou a dificuldade de acesso, de camadas mais pobres da população (geralmente em zonas rurais) que não possuem uma conta bancária ou que enfrentaram problemas para abrir uma, ou, ainda, não estão familiarizados com o mundo bancário. Seria necessário garantir a disseminação de instalações bancárias nas áreas mais remotas, a melhoria da conectividade (internet, radiofrequência) em localidades isoladas, bem como uma campanha de instrução e conscientização (Hari, 2016). Outra dificuldade verificada é a relutância e imposição de barreiras, por parte dos bancos, em providenciar a abertura de contas e/ou para efetuar o recebimento do benefício, uma vez que, como se tratam de clientes de baixíssima renda, não produziram lucros efetivos que compensariam a manutenção de suas contas.

Verificou-se, também, um problema da revenda ilegal de botijões. Em alguns casos, a média de consumo durante o período de um ano é de aproximadamente dez cilindros de GLP, restando, ao final do período, cerca de dois cilindros subsidiados não utilizados. Assim, os revendedores entram em um acordo com a família que não chegou a utilizar a totalidade de sua cota de botijões subsidiados para revendê-los, ao preço de mercado, enquanto que aquelas famílias recebem normalmente o benefício em suas contas bancárias no mês seguinte. Estuda-se a proposta de retirar o subsídio a partir do décimo cilindro retirado, no período de um ano. Do mesmo modo, vem se analisando a opção de substituição dos cilindros de 14,2 kg por cilindros de 5 kg nas áreas rurais, dado o valor menor deste último vasilhame.

Apesar de algumas críticas apontarem que o custo de manter esse mecanismo de controle e repasse público de subsídios é maior que o montante de subsídios efetivamente distribuído, o programa PAHAL vem apresentando resultados positivos.

O DBTL controla o pagamento de subsídios de GLP transferindo os fundos diretamente para a conta bancária do beneficiário cadastrado, removendo a possibilidade de

⁶⁷ LPG Contract Price (CP) é o principal *driver* de preços do GLP no Extremo Oriente, incluindo a Índia. É um *benchmark* de preço internacional estabelecido no início de cada mês pela empresa saudita de petróleo Saudi Aramco.

uso indevido de subsídios⁶⁸. Ademais, como há melhor direcionamento do subsídio, o encargo de subvenção para o Governo acaba por se reduzir. Problemas relacionados à compra ilegal de GLP subsidiado por estabelecimentos comerciais (como restaurantes, fábricas e grandes empresas) foram reduzidos, uma vez que o banco de dados digital de consumidores de GLP auxilia a identificação de "consumidores-fantasma" e conexões ilegais, bem como outras irregularidades, como residentes com acesso a gás canalizado utilizando contas para obtenção de subsídios ao GLP. O PAHAL possibilitou, também, melhor controle de revendedoras, uma vez que também devem ser cadastradas e registrar toda a movimentação de retirada dos botijões.

A necessidade de registro da identificação Aadhaar e a obrigatoriedade de informar uma conta bancária resultaram em melhor identificação (cruzamento de dados) e direcionamento dos consumidores, coibindo fraudes de duplicação. As agências bancárias também se beneficiaram do processo, uma vez que diversas contas bancárias inativas foram reativadas. Tal situação revelou-se oportuna para eventual criação de novos programas sociais dado que estaria disponível uma rede de repasse de benefícios e controle de usuários cadastrados.

Além do planejamento e rigor administrativo, o PAHAL vem demonstrando a importância de comunicação clara e da transparência quando se trata de mudanças nos subsídios. Há um projeto de renúncia voluntária com vistas a encorajar a saída de famílias, com melhor situação financeira, do programa. Cada consumidor que desiste do subsídio transfere o direito de compra de GLP subsidiado a um novo consumidor de baixa renda. Com isso, promove-se não somente a implantação de um sistema tecnológico de controle e repasse de renda, mas a conscientização da população em relação ao consumo energético e as questões sociais. De fato, o objetivo do governo indiano não foi eliminar os subsídios, mas direcioná-los efetivamente para os beneficiários pré-determinados, reduzindo, assim, os custos do programa.

7. Indonésia

Combustíveis tradicionais de biomassa, incluindo a lenha, continuam sendo relevantes consumo residencial na Indonésia, representando, em 2014, aproximadamente 70% do consumo total de energia das famílias (Ministério da Energia e Recursos Minerais *apud* Toft *et al.*, 2016). Verifica-se, também, que algumas famílias, incluindo grupos de renda mais alta, utiliza diferentes tipos de energéticos para cocção, como GLP, além da biomassa.

Em 2007, o Governo da Indonésia iniciou um programa de conversão do uso de querosene, principalmente na cocção, para GLP. O programa tinha por objetivo reduzir o subsídio direcionado ao querosene, não somente devido ao ônus para as finanças públicas, mas também para evitar que o querosene fosse desviado ilicitamente para outras áreas da economia e contrabandeado para fora do país.

⁶⁸ Todos os consumidores que usam cilindros de GLP receberão subsídio em dinheiro para comprar doze cilindros de 14,2 kg ou 34 recargas de 5 kg. A quantia de dinheiro, que é igual à diferença entre a taxa subsidiada e o preço de mercado, é transferida automaticamente para a conta bancária do consumidor quando ele faz a primeira reserva para um cilindro. Quando o consumidor recebe o cilindro, outro subsídio antecipado é transferido para a conta bancária.

Todos os cidadãos que cumpriram os requisitos do programa tinham o direito de receber gratuitamente um "pacote inicial", consistindo de um cilindro de GLP de 3 kg, um fogão, uma mangueira e um regulador. A empresa estatal de petróleo e gás natural, Pertamina, foi encarregada de implementar o programa. O cilindro de 3 kg de GLP é subsidiado, porém não na mesma medida em que o querosene. Mesmo estando disponíveis para compra, vasilhames de GLP com capacidade superior a 3 kg não recebem subsídio. Os governos regionais na Indonésia estão autorizados a regulamentar o preço de varejo do GLP nas respectivas regiões para acomodar custos adicionais para o transporte, levando a variações no preço do GLP de acordo com a localidade de revenda.

Os cilindros de GLP de 3 kg, direcionados preferencialmente – mas não exclusivamente - para as famílias de baixa renda participantes do programa de conversão de querosene para GLP são subsidiados pelo Governo. Já os cilindros de GLP de 12 kg para uso doméstico não são oficialmente subsidiados, mas, devido a políticas de controle preços do governo, a estatal PT Pertamina, vende-os a um preço abaixo do valor de mercado.

Para tentar reduzir perdas, a estatal adotou, a partir de 2014, um plano de recuperação de custos, resultando em aumento de preço dos cilindros de 12 kg. Todavia, isto acaba por incentivar a demanda do vasilhame subsidiado de 3 kg. Quanto maior o intervalo de preços entre o vasilhame de GLP de 3 kg e o de 12 kg, maior a propensão de famílias com maior poder aquisitivo migrar para o consumo de GLP de 3 kg, demonstrando que grupos de renda mais alta acabam por se beneficiar do regime de subsídios quando não há um direcionamento efetivo da política para um público-alvo (famílias de baixa renda).

8. Peru

Em 2013, o Ministério da Energia e Mineração lançou o "*Fondo de Inclusión Social Energético*" (FISE), com objetivo de promover o acesso ao GLP para famílias de baixa renda, em substituição a outros combustíveis utilizados para cocção, como a lenha e o querosene. O mecanismo do programa consiste na distribuição de um kit de cozinha com fogão, regulador, mangueira e um cilindro de GLP de 10 kg, além da distribuição mensal de um valor⁶⁹ (cerca de US\$ 5,70) para a compra de um cilindro de 10 kg de GLP. O programa atraiu grande interesse nas regiões rurais onde a lenha é a principal fonte de energia.

Entre os critérios de elegibilidade do FISE incluem o consumo mensal médio de eletricidade e renda familiar. Em 2014, o número de beneficiários do FISE foi estimado em 3,5 milhões de pessoas (cerca de 710 mil famílias), e sua implantação foi acompanhada por uma campanha de comunicação dirigida aos beneficiários pretendidos (Toft *et al.*, 2016). Entretanto, como as informações (para os critérios de elegibilidade) são declaratórias, há a possibilidade de ocorrência de fraudes, com a compra de GLP destinado a uso residencial sendo revendido a preço comercial/industrial.

⁶⁹ Um voucher é fornecido aos beneficiários através do código numérico em sua conta de eletricidade, podendo ser resgatado através de telefones celulares. Os beneficiários de subsídios podem resgatar seu subsídio por até dois meses, e o GLP deve ser comprado através de um revendedor de GLP credenciado.

9. República Dominicana

Durante os anos de 2005 a 2008, a República Dominicana promoveu uma reforma destinada a eliminar progressivamente os subsídios generalizados à gasolina, ao diesel e ao GLP. Em 2008, visando combater efeitos adversos de uma série de choques internos e externos⁷⁰, o Governo aumentou as despesas de assistência alimentar, bem como os subsídios para a energia e os transportes públicos, o que, combinado com a queda das receitas com a redução da atividade econômica, levou a um aumento do déficit fiscal. Dadas as dificuldades de recentes, o governo embarcou em um programa para reduzir o déficit primário e melhorar a qualidade das despesas, removendo os subsídios generalizados de GLP.

Parte dessas economias foi utilizada para dar subsídios específicos sob a forma de reembolsos em dinheiro para famílias de baixa renda (cerca de 40% - excluindo uso industrial, hoteleiro e de restaurantes), a fim de compensar o aumento do custo do consumo mensal de GLP para cocção (*Bonogas-Hogares*) e para utilização de GLP em transporte público (*Bonogas-Choferes*), especialmente os táxis, buscando amenizar o aumento das tarifas.

A introdução de Bonogas promoveu economias significativas: custo para o subsídio de GLP, que entre 2004 e 2008 registrou uma participação média de 0,5% do PIB, passou para 0,13% do PIB em 2009.

10. Tailândia

Em 2012, o governo da Tailândia iniciou uma política de fornecimento de GLP subsidiado direcionado para famílias de baixa renda e para pequenas empresas. As famílias são elegíveis para o benefício, caso possuam uma ligação de energia não superior a 5 amperes de corrente e consumam menos de 90 kWh de eletricidade em média por mês.

O consumo de GLP é limitado a 18 kg a cada três meses. Os beneficiários devem utilizar seus telefones para enviar uma mensagem SMS com um código de identificação pessoal e um código de seis dígitos que identifique o fornecedor do qual eles comprarão GLP. Se os detalhes estiverem corretos, eles recebem uma confirmação dos dados e um código de seis dígitos. Ao comprar o GLP, os beneficiários enviam o mesmo número de texto, incluindo o código da marca de gás que estão comprando e o código do volume do cilindro de GLP. Em retorno, eles recebem uma mensagem confirmando o volume do cilindro, a quantia do subsídio que estão recebendo e o montante remanescente de GLP subsidiado que eles podem comprar. O GLP subsidiado só pode ser adquirido em revendedores participantes do programa.

De acordo com Kojima, (2016), o sistema não foi bem sucedido, tendo registrado apenas 400 mil beneficiários de uma população elegível estimada de oito milhões de compradores. Foram registrados problemas na identificação efetiva dos beneficiários e percepções de que o sistema de registro e compra de GLP é muito oneroso e inflexível. Outro obstáculo à reforma está associado à estrutura do mercado de GLP da Tailândia, onde são praticados diferentes preços do GLP para diferentes categorias de consumidores, levando à

⁷⁰ Dentre os efeitos adversos, destacam-se: (i) elevação dos preços internacionais de alimentos e petróleo combinados com quatro tempestades tropicais que afetaram a produção agrícola durante o primeiro semestre de 2008; (ii) aumento da inflação doméstica com redução da atividade econômica; (iii) efeitos da desaceleração da economia global na república Dominicana, especialmente em relação ao seu principal parceiro comercial, os Estados Unidos.

distorções econômicas, com o volume de GLP do grupo de menor custo sendo ilegalmente revendido para os grupos de maior custo.

3.4.1.3. Considerações sobre as experiências internacionais de programas de acesso a consumo para baixa renda

O GLP exerce papel importante no uso energético da sociedade como um todo, abastecendo os domicílios de diversas classes socioeconômicas, não se restringindo às camadas mais baixas. Ao analisar o impacto das políticas de subsídio de combustível de GLP, é necessário contextualizar cada caso à realidade do país, diferindo tanto o projeto de política social como na cobertura da população alvo. Todavia, os exemplos apresentados têm como premissa a otimização dos recursos disponíveis para o incentivo, buscando direcionar o benefício ao usuário final.

De maneira geral, os subsídios foram particularmente efetivos na mudança da utilização de combustíveis de biomassa sólida (como lenha e carvão vegetal) para o GLP, principalmente em ambiente urbano. De fato, a penetração do GLP é mais concentrada em áreas urbanas, onde há maior facilidade de acesso ao combustível pelas famílias, além de menor acesso à lenha.

Apesar da diversidade socioeconômica, regulatória e cultural nas diversas experiências internacionais analisadas, é possível identificar algumas barreiras comuns à introdução e utilização do GLP, tais como: a baixa densidade de população-alvo de GLP; poder de compra baixo; a necessidade de crédito inicial para promover a transição para o GLP⁷¹; tamanho inadequado do cilindro; falta de cultura de segurança e má execução de regulamentos; concorrência de fontes de energia substitutas mais baratas; política energética do Estado inadequada para estimular o desenvolvimento do GLP; insuficiência de redes de distribuição de GLP em áreas rurais remotas. Entretanto, a interconexão entre essas variáveis é complexa e fatores como subsídios podem modificar sua importância relativa.

Os países com maior volume de subsídios são aqueles onde os subsídios têm alcance universal, beneficiando, de maneira desproporcional, as classes média e alta que têm maior possibilidade de acesso e poder aquisitivo para o consumo de GLP. Neste sentido, um mecanismo de subsídio amplo beneficia em menor proporção a população de mais baixa renda, residente em áreas rurais ou isoladas. Por conseguinte, é estratégico reduzir o número de pessoas que recebem subsídios e atingir de forma mais eficaz as famílias de baixa renda, limitando o desvio para outras necessidades ou outros grupos (por exemplo, através do mercado ilegal).

A adoção de programas de transferência direta de renda direciona melhor os recursos, focalizando os gastos em famílias de baixa renda, tornando o gasto mais eficiente. As transferências de recursos podem ser incluídas como parte de um programa integrado e abrangente de redução da pobreza, ou, de maneira mais direcionada, como subsídios específicos para aquisição de GLP, como os existentes na Índia, em El Salvador (com um cartão

⁷¹Um dos grandes desafios na adoção do GLP como energético para cocção é de como reduzir a barreira de entrada para novos usuários, especialmente para o primeiro usuário que precisa adquirir o equipamento necessário (cilindro de GLP, fogão, regulador e mangueira).

eletrônico destinado exclusivamente a esse fim) e no Peru (com cupons de GLP concedidos a pessoas com consumo de eletricidade muito baixo).

Uma vez que o custo de compra dos cilindros de GLP pode se constituir em uma barreira para a adoção de GLP entre famílias pobres que não têm renda para fazer um pagamento antecipado, uma possibilidade seria a promoção do uso de cilindros menores. Além de ter um menor custo de compra e recarga, pequenos cilindros são mais fáceis de transportar, algo relevante para clientes que precisam levar os cilindros para lojas de varejo para reabastecimento. Pequenos cilindros, no entanto, tornam o GLP mais caro em uma base unitária e representam um maior desafio para a manutenção, reparo e substituição. Outro tipo de subsídio consiste em ajudar com os custos iniciais (fogão, cilindro, instalação), seja fornecendo-os gratuitamente, reduzindo o preço de compra ou oferecendo a opção de pagamento em parcelas. Esta última opção está sendo testada no Equador, onde o governo está introduzindo fogões de indução e o pagamento é feito através da conta de eletricidade em doze parcelas mensais. O fogão pode ser comprado em qualquer loja de varejo e a importação de fogões não está sujeita a tarifas.

Outros fatores precisam ser considerados além da questão da acessibilidade ao energético/política de subsídios. Devem ser promovidas campanhas de conscientização e estratégias de comunicação (buscando informar as pessoas sobre as medidas de mitigação que o governo pretende implementar em vez de subsídios) capazes de fornecer ao governo apoio para a reforma, explicando as razões e os benefícios a serem obtidos para a população. Um exemplo é a iniciativa *"Give it Up"* na Índia, que é essencialmente uma ampla campanha de comunicação, incentivando as famílias mais ricas a deixarem de comprar voluntariamente GLP. A partir do momento em que uma família opta por não mais receber o benefício, esse é automaticamente transferido à uma família de baixa renda. O programa, que conta com apoio público de pessoas e empresas influentes em toda a Índia, registrou até abril de 2016 a adesão de cerca de 10 milhões de pessoas.

3.4.2. Delimitação do público-alvo

Uma das perguntas contidas no questionário enviado a diversas entidades/instituições solicitava manifestação sobre se *"3.1 - O público alvo do programa deve ser restrito às famílias de baixa renda ou a todos os consumidores?"*. As respostas recebidas estão sintetizadas a seguir.

Abragas, IBP e MPDG opinaram que as *"famílias de baixa renda"* devem ser o público alvo. O IBP acrescenta que o benefício pode ser *"(...) por meio de contribuição direta do governo, mediante apresentação de conta cheia à famílias cadastradas."* Já o MPDG pondera não ser *"(...) viável estender o subsídio à população de classe média e classe alta"*.

No mesmo sentido manifestou-se a Consigaz que complementa que *"deve ser por famílias de baixa renda, pois o impacto financeiro para estas é mais sentido"*. Este manifestante alerta, contudo, para a importância de se *"(...) definir o que seria baixa renda para fins deste programa, uma vez que para poder ter efetividade deve ser consideravelmente abrangente"*.

O Sindigás apontou que *"(...) o incentivo, se existente, deveria ser destinado somente aos menos favorecidos (...)"* e acrescentou que trata-se de *"(...) política de Governo e*

*o Sindigás não defende qualquer forma de aplicação de política pública". Apresentou, porém, algumas considerações relacionadas a medidas que tem por foco "incentivar o uso de GLP nas camadas sociais menos favorecidas ou defender o mercado, todo, de oscilações de preços."*⁷² Nesse mister, classificou o caso brasileiro como "*menos virtuoso*", expondo ainda que:

"Os casos menos virtuosos são similares ao brasileiro, são casos nos quais o incentivo é generalizado, seja por uso, seja por embalagem, e tem baixo custo de fiscalização, mas tem alto custo de aplicação.

(..)

No caso brasileiro, temos um sistema que privilegia o GLP destinado à comercialização em embalagens de até 13kg e 75% dos recursos são destinados a famílias que não necessitam de qualquer incentivo.

(...)

Ao caso brasileiro, devemos ainda somar o fato de que cria uma esquizofrênica reserva de mercado, na qual a Petrobras exerce um subsídio cruzado que a faz perder bilhões de dólares pela reserva de mercado. (...). E destacamos que isto deve-se ao fato de que o subsídio não é governamental, para todo e qualquer produtor/importador, mas executado às custas de empresa de capital aberto".

Finalizou sua manifestação indicando a importância de se definir "(...) *de que estamos protegendo a população, de 'solavancos' ou de 'um produto com preço inacessível'*. *Este segundo caso somente ocorre para camadas sociais menos favorecidas.*"

Servgás e Usegás não responderam diretamente à pergunta, mas indicaram "(...) *forma de se controlar o acesso a um preço diferenciado do produto somente às famílias de baixa renda* (...), contempladas na seção 3.5.1 deste Relatório.

A Petrobras indica que:

"Embora a criação de um programa de subsídio esteja no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas, as melhores práticas indicam que tal programa deveria ser restrito às famílias de baixa renda como uma forma de ganho de eficiência. A prática de preços diferenciados e inferiores no segmento residencial oferece benefício a todos os consumidores deste segmento, incluindo, além das famílias de baixa renda, aquelas cuja renda é capaz de absorver os custos com o consumo do produto. A criação de um programa restrito às famílias de baixa renda permitiria menor custo que um de abrangência geral, contribuindo para sustentabilidade da proteção à camada da sociedade que de fato precisa ser subsidiada".

A EPE manifestou-se no sentido de indicar desafios e alternativas relacionados a implementação de subsídios específicos. Segundo sua manifestação, o principal desafio "(...) é

⁷² As considerações apresentadas pelo manifestante, no que se refere aos casos e opções de medidas que poderiam ser adotadas estão contempladas na seção 3.5.1 deste Relatório, e também podem ser consultadas na planilha 1, do Anexo III.

garantir que ele atinja os beneficiários pretendidos e limitar o transbordamento para outras necessidades ou outros grupos." Em sua ponderação sobre o assunto, expõe, *in verbis*:

"Entende-se que, ao subsidiar todos os consumidores, além de uma enorme distorção econômica (mudança de preços relativos dos combustíveis) o custo do controle, fiscalização e distribuição seria um grande desafio. Uma alternativa é enviar o subsídio a algum grupo de agentes (produtores e importadores ou distribuidores, por exemplo) com objetivo de que esse incentivo chegue ao consumidor. Ainda assim, o resultado esperado é uma distorção nos preços em favor do GLP. O custo é elevado em função da universalização do subsídio. Porém, reduz-se o custo de operacionalização. Uma política de subsídio direcionada para a população de baixa renda contribui para uma lógica social/distributiva, sem distorcer os preços relativos na economia, mas apenas em camadas mais suscetíveis à substituição do GLP pelo uso de lenha – que pode trazer danos à saúde e ao meio ambiente".

A EPE finaliza sua manifestação indicando que como a população de baixa renda constituiu uma *"(...) camada da sociedade já mapeada por outros programas sociais, não há custo de identificação, apenas de operacionalização/controle de subsídio."* Expõe ainda ser *" (...) interessante quantificar e avaliar o custo de implementação e controle de todas as possibilidades vislumbradas para esse subsídio destinado/direcionado à população de baixa renda"*.

Assim, a maior parte das respostas seguem no sentido de que um programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial deve ser restrito somente às famílias de baixa renda.

3.4.3. Potenciais Fontes de Recursos

Incrementou-se o questionamento às instituições para mapear as possíveis fontes de recursos que poderiam ser utilizadas para viabilizar um programa de acesso ao GLP (pergunta 3.2). A opinião dos entrevistados está exposta, sucintamente, a seguir.

O Cade informou que essa pergunta está fora de sua competência. A Asmrig-BR e a Consigaz não apresentaram resposta a esta pergunta, embora tenham contribuído nas demais.

Abraças expôs que este quesito deve ser *"(...) uma decisão de governo"* que deverá utilizar *"recursos federais"*. Desse modo, o *"(...) governo federal é quem determina a fonte que terá recurso disponíveis para sustentar o programa."* Expõe que, *" (...) a elevação de preços no GLP, contribuirá e muito, para o aumento de arrecadação de impostos em especial o ICMS."* No seu entendimento, *"(...) são necessárias políticas econômicas (...) de incentivo à eficiência, (...) "* e que visem ao aumento da renda. Considera que:

"(...) é importante que o programa de incentivo seja: (i) sustentável do ponto de vista do orçamento público; e (ii) limitado temporalmente, até que a população de baixa renda se insira no mercado como agente gerador de riqueza e passe a adquirir o GLP pagando o valor de mercado."

Para o Sindigás, qualquer medida que se pretenda adotar deve utilizar o PIS/Cofins e a Cide e ser aplicado "(...) *a todo e qualquer importador/produtor e não somente à Petrobras*". Segundo sua manifestação:

"As fontes e caminhos de aplicação devem ser PIS/COFINS e a CIDE, sendo que no caso da CIDE especificamente esta foi criada para amortecer “picos e vales” de preços dos produtos no mercado nacional, e utilizada, sem transparência e previsibilidade em poucos momentos".

Servgás e Usegás apresentaram repostas similares no sentido de que eventual programa a ser criado "*deveria ser autossustentável*", para não "*se criar mais artificialidades*". Em suas palavras:

"(...) esse subsídio às famílias de baixa renda deveria compor o preço do GLP final para todos os demais usos, pois pelos grandes números do Programa de Bolsa Família, temos cerca de 15 milhões de famílias cadastradas ao passo que são vendidos algo em torno de 30 a 33 milhões de recipientes de GLP, por mês, ou seja, hoje se dá o dobro do subsídio necessário."

Acrescentaram que, outra forma "(...) *de minimizar o impacto no preço final ao consumidor seria a redução da alíquota do ICMS incidente sobre o GLP, porém isso, na atual situação do país, é muito difícil de ser viabilizado*".

De acordo com a Petrobras, "(...) *a criação de um programa de subsídio está no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, caberia aos Poderes Executivo e Legislativo a proposição e definição da origem desses recursos*".

O IBP indica como fonte de recursos o orçamento federal.

O MPDG informa que de modo geral, " (...) *os recursos viriam do Orçamento Geral da União*" e cita a Cide Combustíveis com fonte específica. Acrescenta, contudo, que além de refletir sobre fontes de recursos para viabilizar um programa:

"(...) há de se ter em vista a “regra do teto dos gastos” introduzida pela EC 95, que, de forma simplificada, limita o crescimento das despesas da União à inflação observada no ano anterior. Desta forma, encontrar uma fonte de financiamento para o programa a ser criado não é condição suficiente para, do ponto de vista orçamentário, viabilizar sua criação".

Para a EPE, além da Cide,

"(...) poder-se-ia avaliar a possibilidade de utilizar parte da receita das Participações Governamentais, mais especificamente, dos recursos alocados no Fundo Social para

complementação de parte dos subsídios (um dos objetivos do fundo é: 'constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos para o combate à pobreza e o desenvolvimento de setores como educação, cultura, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente').

A EPE complementa indicando que outro modo " (...) *de garantir o acesso ao GLP por camadas mais baixas seria a redução de tributos (...)*" que poderia ser feita pelo Governo Federal (por meio do PIS/Cofins incidente sobre o GLP) ou pelas Unidades Federativas (no caso do ICMS).

De modo geral, a maior parte das respostas encaminhadas indicam que eventual programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial deveria ser custeado com a utilização de recursos públicos. Boa parte das respostas, sugere a utilização de tributos federais ou estaduais como fonte de recursos. Alguns alertam ainda, para questões relativas à sustentabilidade do programa a ser implementado. O MPDG alerta para o fato de que *"encontrar uma fonte de financiamento para o programa a ser criado não é condição suficiente para, do ponto de vista orçamentário, viabilizar sua criação"*, tendo em vista "a regra do teto dos gastos" introduzida pela Emenda Constitucional nº 95/2017.

3.5. Opções de programas de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

3.5.1. Contribuições recebidas

Conforme discutido na seção 3.4.2, todos agentes envolvidos concordam que um programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial não deveria ser universal, principalmente devido ao alto custo e às potenciais distorções que tal benefício causa. De acordo com as contribuições recebidas pelo subcomitê, pode-se depreender um entendimento uniforme de que, caso um programa seja implementado, ele deva ser direcionado às famílias de baixa renda ou menos favorecidas.

No questionário respondido pelas partes interessadas, as seguintes possibilidades foram sugeridas:

De acordo com o Sindigás, o governo pode elaborar uma política de incentivo ao uso do GLP para os menos favorecidos, como também defender o mercado todo de oscilações de preços.

Para os menos favorecidos, o Sindigás recomenda um sistema de créditos a ser utilizado no momento da compra: *"dispondo de cadastro de favorecidos qualificados criar ferramenta para que os mesmos (os menos favorecidos) recebam seus créditos periodicamente e somente possam exercer este direito no momento da compra"*.

O sindicato cita alguns casos, como o programa *"'Luz para todos', onde critérios de acesso são aplicados para que os beneficiários sejam 'cirurgicamente' selecionados."* Menciona o exemplo colombiano, no qual um aplicativo móvel é utilizado para que o cliente tenha acesso

a um abatimento: *“No caso colombiano teremos a aplicação de um APP (aplicativo de celular) em um “smartphone” (telefone celular com tecnologias avançadas e com programas executados em um sistema operacional parecido com o de computadores pessoais) o qual permite que na compra o consumidor já tenha abatido do seu valor de compra o incentivo acumulado”*. Também faz alusão ao caso indiano, no qual o consumidor qualificado é reembolsado, em parte, pela compra do GLP. No exemplo do programa indiano, com a utilização de *“informações do consumidor (algo similar ao CPF) atrelado a conta bancária, o consumidor qualificado recebe em sua conta o valor a ser reembolsado, a cada compra de GLP”*.

Sobre as oscilações de preços, o Sindigás recomenda uma transferência de recursos aos produtores/importadores para que o preço do GLP não se eleve no caso de aumento dos preços internacionais. Segundo este sindicato:

“aplicar fórmula que transfira aos importadores/produtores, um volume de recursos, igual para todos, por tonelada de produto produzido/importado, no intervalo de tempo desejado, para que o produto, todo ele, seja protegido de oscilações abruptas. Jamais deve-se aplicar esta fórmula para as embalagens de até 13kg, pois embalagens maiores são usadas, igualmente, em uso residencial. Mesmo que se segregue para embalagens, dever-se-ia distribuir os recursos governamentais (jamais de empresa de capital aberto) para todos os produtores/importadores”.

Sugere ainda o uso de uma fórmula paramétrica que aplique a Cide quando o valor da molécula importada varie muito de um mês para o outro:

“Incentivos via CIDE, ou outra ferramenta, que devem ser aplicados a toda molécula produzida ou importada de GLP para o mercado brasileiro. Desta forma, o GLP estaria livre de oscilações e os gatilhos estariam fixados sobre dados de uma fórmula parametral, algo como: aplicação de CIDE em um valor percentual arbitrado, aplicado sobre a paridade de importação calculada por organismos credenciado para todo o volume comercializado por importador/produtor sempre que no mês anterior o valor médio da paridade de importação exceda, por exemplo, 15% do valor médio do mês imediatamente anterior. Existem fórmulas mais dinâmicas, com parâmetros diários ou semanais, depende do impacto desejado”.

A Servgás e a Usegás, por sua vez, sugerem a concessão de um crédito aos detentores do cartão Bolsa Família utilizando, para isso, o pagamento com o referido cartão:

“Uma forma de se controlar o acesso a um preço diferenciado do produto somente às famílias de baixa renda, seria através do crédito do subsídio no cartão bolsa família e através de equipamentos de pagamento por cartão, acompanhar-se a efetiva compra do GLP por portadores desse cartão, eliminando-se assim o preço diferenciado aos demais proprietários de recipientes abaixo de 13 quilos que não tem necessidade de tal subsídio”.

Estas entidades sugerem, ainda, que exista um preço único praticado pela Petrobras, e que a empresa repasse o valor correspondente ao consumo das famílias do Programa Bolsa Família como crédito na compra de produto: *“teríamos um preço único praticado pela Petrobras, que repassaria o valor correspondente às 15 milhões de famílias para o Governo creditar nos cartões dos beneficiários que por sua vez, deverão usar esse crédito na compra do produto”*.

Outra sugestão seria a redução da alíquota de ICMS incidente sobre o GLP: *“Outra forma de minimizar o impacto no preço final ao consumidor seria a redução da alíquota do ICMS incidente sobre o GLP, porém isso, na atual situação do país, é muito difícil de ser viabilizado”*.

A Petrobras sugere um programa nos moldes do Programa Bolsa Família: *“a criação de um programa de subsidio está no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas. Nesse sentido, ressalta-se a vasta experiência do governo na implementação de programas sociais nos moldes, por exemplo, do bolsa família”*.

Figura 16- Síntese de sugestões recebidas

Sugestões de programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial
- Crédito no momento da compra (aplicativo de celular como na Colômbia). - Reembolso na conta no ato da compra (exemplo Índia). - Transferência de recursos aos produtores/importadores para controlar oscilações de preços. - Crédito no cartão Bolsa Família. - Crédito na compra do produto, com a Petrobras repassando o valor correspondente aos beneficiários do programa Bolsa Família. - Redução de alíquota de ICMS sobre o GLP. - Programa nos moldes do Programa Bolsa Família

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas aos questionários.

Basicamente, diante do exposto, o principal desafio para a implementação de subsídios específicos é garantir que ele atinja os beneficiários pretendidos e limitar o transbordamento para outras necessidades ou outros grupos. Entende-se que, ao subsidiar todos os consumidores, além de distorção econômica (mudança de preços relativos dos combustíveis) o custo do controle, fiscalização e distribuição seria um grande desafio.

Uma política de subsídio direcionada para a população de baixa renda contribui para uma lógica social/distributiva, sem distorcer os preços relativos na economia, mas apenas em camadas mais suscetíveis à substituição do GLP pelo uso de lenha – que pode trazer danos à saúde e ao meio ambiente. De qualquer maneira, para a adoção de uma política pública é necessária a definição do objetivo e sistematização de sua implementação, com análise do seu alcance, sua eficiência e sua eficácia, além de seus custos de implementação, coordenação, controle e fiscalização.

3.5.2. Opções de política social

Para elencar as opções de políticas sociais, foram consideradas as contribuições recebidas pelas partes interessadas, assim como as experiências internacionais, detalhadas na seção 3.4.1. Ademais, os integrantes do subcomitê se reuniram com diversos agentes para conhecer os possíveis problemas e potenciais soluções que maximizem o bem-estar da sociedade, minimizando as distorções no mercado de GLP, bem como para estimar o custo de cada política ou programa.

A seguir estão elencadas as análises de cada opção de desenho de política social:

Uma possibilidade seria a redução da carga tributária para o GLP. A Servgás e a Usegás recomendaram a redução da alíquota de ICMS sobre o GLP. Impostos estaduais não são responsabilidade/competência da União, logo não podem ser alteradas pelo CNPE. Ademais, deve-se ressaltar que uma redução de impostos sobre uma fonte de energia específica pode causar distorções na composição da demanda energética.

Uma redução da carga tributária para todo o consumo de GLP poderia, por exemplo, impedir a entrada de fogões elétricos. Do ponto de vista ambiental e social, talvez fosse melhor incentivar a venda de fogões elétricos associados à venda de painéis solares em regiões remotas e/ou empobrecias.

Uma via similar seria a redução da carga tributária para o GLP em determinados segmentos. A redução da carga tributária poderia, por exemplo, incidir somente sobre os botijões até 13 kg, assumindo que esse é majoritariamente aplicado no uso residencial. Isso seria uma política cara, já que o Estado renunciaria parte da arrecadação do que atualmente supera 70% do volume de GLP comercializado no País, e incorreria em custos de controle para evitar, por exemplo, evasão fiscal.

Poder-se-ia avaliar a hipótese de redução de PIS e Cofins sobre a venda de GLP para consumidores de baixa renda. Novamente, a aplicação específica parece dificultar o direcionamento, sendo necessária uma análise mais detalhada sobre os gastos com controle, fiscalização e distribuição.

Outra alternativa seria conceder um benefício extra a todos os portadores de um cartão Programa Bolsa Família. O Programa Bolsa Família consiste na disponibilização mensal de um montante em dinheiro para uma família de baixa renda. Esses recursos podem ser sacados com um cartão pessoal. O valor é de livre uso pelos recipientes e, segundo o MDS, é usado principalmente para educação e alimentação, sendo, em média, de R\$ 180,00 por família. A concessão de um valor monetário para cada família é a solução operacionalmente mais simples, dado a existência do Cadastro Único e do cadastro do programa. A Petrobras, conforme mencionado anteriormente, recomendou um programa nos moldes do Programa Bolsa Família.

Operacionalmente poder-se-ia proceder da seguinte forma: mensalmente, o beneficiário levaria um comprovante de compra de botijão ao responsável pelo recadastramento do programa, que validaria o documento, o que faria com que um percentual do valor da compra, por exemplo, 30%, fosse depositado junto com o principal do benefício, com limite superior de, por exemplo, R\$ 20,00 por mês. Dessa forma somente famílias de baixa

renda receberiam esse benefício, e não existiria um custo extra significativo para controlar possíveis desvios de finalidade ou compras com outros intuitos, como a revenda pelos receptores do benefício. Entretanto, essa solução não garante que a substituição do GLP por outras fontes mais nocivas à saúde ou ao meio ambiente seja mantida, tendo em vista que a concessão de um benefício monetário poderá ser utilizada para outros usos, em detrimento ao interesse da sociedade. Todavia, conforme citado anteriormente, segundo o MDS, os recursos do Bolsa-Família são utilizados prioritariamente em alimentação e educação, o que comprovaria o “bom uso” dos recursos destinado às famílias de baixa renda. Além disso, existem pessoas de baixa renda que não estão cadastrados no Programa Bolsa Família. Essas pessoas poderiam optar pela utilização de outras fontes energéticas mais nocivas à saúde devido ao aumento de preços do GLP.

O Sindigás sugeriu a concessão de um crédito no momento da compra de um botijão de GLP. Citou o exemplo da Colômbia, em que um aplicativo de celular é utilizado para o controle da concessão do desconto pela revendedora. A Servgás e a Usegás sugeriram a concessão de um crédito diretamente no cartão Bolsa Família para que o desconto seja concedido no ato da compra.

A concessão de um crédito é possível, porém com dificuldades para operacionalização. Segundo informações fornecidas pelo MDS, o cartão Bolsa Família não comporta o armazenamento de informações de crédito de valores no próprio cartão. O cartão é utilizado para sacar recursos disponibilizados mensalmente pela União em agências bancárias ou lotéricas. Muitos portadores do cartão Bolsa Família não têm CPF ou conta corrente em bancos, utilizando o cartão apenas para realizar saques mensais. O mesmo vale para o Cadastro Único do MDS, no qual muitos representantes de famílias não têm identificação (CPF) ou contas bancárias.

Outra dificuldade seria a concessão do benefício pelas revendedoras, que necessitariam ter acesso a algum sistema cadastral para comprovar o direito do requisitante ao benefício. Depois, há a questão do capital de giro das empresas. As empresas venderiam os botijões a um preço subsidiado, mas não há definição de como, onde e em qual momento receberiam o subsídio de volta, de forma a não comprometer seu capital de giro. Ademais, seria necessário determinar o valor do subsídio.

Quanto ao uso de celulares, alguns cidadãos constantes do cadastro único moram em localidades desprovidas de energia elétrica e rede de telefonia móvel. Muitos não possuem telefones celulares capazes de acessar a internet (todavia, informações poderiam ser compartilhadas por SMS⁷³). As revendedoras também precisariam saber quantos benefícios já foram disponibilizados por pessoa, para evitar fraudes.

A abertura de contas em agências bancárias, exclusivas para recebimento do benefício (em dinheiro, após a realização da compra do botijão), também seria uma possibilidade. Esse benefício poderia se estender para mais pessoas, e não somente aos beneficiários do Programa Bolsa Família. O caso indiano, descrito na seção 3.4.1.2, é similar a essa proposta. Vale lembrar que, na Índia o consumidor qualificado é reembolsado

⁷³ O SMS, sigla para *Short Message Service*, é um serviço muito utilizado para o envio de mensagens de texto curtos, através de telefones celulares.

parcialmente pela compra do GLP, recebendo em sua conta o valor referente ao subsídio (Hari, 2016; Sindigás, 2017).

O controle de flutuações de preços internacionais conjunturais ou passageiros foi mencionado pelo Sindigás. Acrescenta-se, ainda, as flutuações cambiais como aspecto que pode alterar significativamente os preços no mercado doméstico. Tais variáveis exógenas tem o potencial de interferir não apenas no mercado doméstico, mas no resultado da política pública com viés socioambiental caso essa não possua previsão de ajustes diante do dinamismo do mercado internacional ou da evolução da taxa de câmbio. A transferência de recursos da União para produtores e importadores teria como objetivo controlar flutuações no preço. O controle de flutuações seria possível, mas segundo o próprio Sindigás, seu custo seria elevado para a União. Além disso, esse tipo de subsídio também poderia trazer distorções ao mercado, já que a substituição de outras fontes energéticas (com preços não suavizados) pelo GLP poderia ocorrer em diversos setores, mesmo o GLP não necessariamente sendo a fonte energética mais eficiente.

O sindicato também sugeriu a aplicação da Cide em um valor percentual para financiar essa suavização. No entanto, de acordo com o art. 4º da Lei n.º 10.336/2001, *“a base de cálculo da Cide é a unidade de medida adotada nesta Lei para os produtos de que trata o art. 3º, na importação e na comercialização no mercado interno”*. Desta forma, esta contribuição é cobrada por um valor específico ou *ad rem*, não havendo previsão legal para arbitrar a incidência de um valor percentual. É importante destacar que aplicação dos recursos da Cide é definida na referida Lei, no § 1 do art. 1º:

“o produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao: I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e III - financiamento de programas de infra-estrutura de transportes”.

Neste sentido, ressalta-se que o recurso vislumbrado para subsidiar o GLP já está previsto, mas concorre com outras destinações.

Para a EPE, além da Cide, poder-se-ia avaliar a possibilidade de utilizar parte da receita das Participações Governamentais, mais especificamente, dos recursos alocados no Fundo Social para complementação de parte dos subsídios (um dos objetivos do fundo é: *“constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos para o combate à pobreza e o desenvolvimento de setores como educação, cultura, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente”*).

Uma possibilidade adicional seria avaliar o direcionamento de um subsídio ao fornecedor para a comercialização do P-8, ao invés o controle de preços para botijões de até 13kg. Isso pode acarretar um subsídio mais direcionado ao consumo de famílias de baixa renda. A redução do volume do vasilhame subsidiado pode desestimular população com maior poder aquisitivo de comprar botijões pequenos, devido ao maior volume utilizado por faixas de renda mais elevadas, e ao inconveniente de trocar o botijão mais frequentemente. Todavia, há de se

considerar os custos logísticos no transporte, armazenamento, e manutenção/inspeção, em maiores quantidades, de vasilhames abaixo do P-13.

Outra possibilidade seria a criação de um programa que adiantaria o valor da compra do botijão para as populações de baixa renda através de crédito para compra de um cartão. Esse programa exigiria um banco de dados acessível pelas revendedoras oficiais para funcionar corretamente. Os consumidores de baixa renda receberiam um cartão que pode vir a ser utilizado para retirar gratuitamente um botijão em revendedores oficiais a cada mês ou bimestre (poder-se-ia, por exemplo, entregar um cartão para todos os beneficiários do Programa Bolsa Família, ou, preferencialmente, para todos os responsáveis de família cadastrados no Cadastro Único, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social). O revendedor realizaria uma consulta ao banco de dados *online*, e daria baixa em um botijão, caso ainda houvesse crédito no cartão. Algum banco oficial (por exemplo, a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil) responsável pela gestão desse banco de dados, depositaria um valor pré-combinado para os revendedores. Esse mecanismo busca direcionar um subsídio somente à população de baixa renda, e seu custo operacional deve ser avaliado. Um potencial obstáculo são localidades isoladas, onde o custo de transporte da revendedora seja superior à margem fixada pelo governo.

Alternativamente, propõe-se o encaminhamento do subsídio diretamente ao consumidor de baixa renda, conforme experiência internacional da Índia, indicada anteriormente. Os custos de controle, fiscalização e operacionalização devem ser avaliados, bem como o benefício da realização de registro/cadastro específico com essa parcela da população.

É importante ressaltar, ainda, a posição destacada por Esteves *et al.* (2009), de que *“A atual política de preços, por fim, possibilita a geração de um sistema de incentivos que parece não mais se configurar como o mais adequado à solução dos problemas de acesso das populações de baixa renda ao produto”* permanece bastante atual, à luz das discussões apresentadas. Ademais, esclarecem Esteves *et al.* (2009):

“Essa prática de preços diferenciados para os preços ao produtor de GLP não parece ser a mais adequada para cumprir o objetivo de promover preços mais baixos de GLP em recipientes de 13 kg para a população de baixa renda na medida em que os preços menores são estabelecidos na comercialização de GLP entre os produtores e os distribuidores, aos quais são acrescidas margens brutas das atividades de distribuição e de revenda, o que não garante modicidade dos preços ao consumidor final”.

Por fim, vale indicar que, de acordo com o MDS, de modo geral, uma das maiores dificuldades enfrentadas na implementação e monitoramento de uma política social é conseguir articular todos os atores necessários para que a política implementada seja eficaz, efetiva e sustentável. Segundo o Ministério, esta é uma dificuldade que se ressalta na realidade do Brasil, uma vez que o país possui dimensões continentais e enorme diversidade cultural e regional.

Além disso, o MDS aponta que, geralmente, a formulação de uma política pública acontece em esfera distinta da vivida pela população atingida pela política, o que pode gerar

ideias que não reflitam a necessidade ou o perfil do público alvo. Desse modo, para que a ação pública tenha melhores resultados é necessário conhecer a realidade da população alvo o que, ao mesmo tempo, é um grande desafio, especialmente para o governo federal.

Este desafio ressalta a importância da capacidade de articulação entre as diversas esferas do governo como elemento importante a ser considerado na elaboração do desenho de uma política social. O MDS aponta que uma ação articulada entre governo federal, estados e municípios faz com que as ações desenhadas em uma esfera de poder estejam em coerência com as demandas da população e as necessidades locais.

3.5.3. Cenários de custos associados à política social

Os custos associados a uma possível política social que permita o acesso ao consumo de GLP por famílias de baixa renda dependem de diversos fatores, tais como: o tamanho do público alvo da política social, o valor a ser transferido por família, os custos de implementação, monitoramento, operação, fiscalização, entre outros.

A Figura 17 apresenta os custos estimados anuais referentes ao montante de transferência de recursos, no âmbito de uma política social, tendo como variáveis o público alvo e o valor a ser transferido por mês. As informações do número de famílias brasileiras classificadas de acordo com a renda *per capita* foram extraídas do Cadastro Único de Programas Sociais. As linhas representam a variável renda mensal *per capita* das famílias, com valores que vão desde R\$ 5 até acima de R\$ 200. Já as demais colunas simulam o benefício mensal a ser pago por família, de R\$ 2 a R\$ 20. A base cadastral utilizada possuía 26,78 milhões de famílias inscritas.

Figura 17 – Custos estimados anuais de política social de transferência de recursos por extrato de renda familiar.

CT-CB - SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

		Benefício mensal pago por família									
		R\$2	R\$4	R\$6	R\$8	R\$10	R\$12	R\$14	R\$16	R\$18	R\$20
Renda mensal per capita Público contemplado (% CadÚnico)	R\$5	R\$68	R\$135	R\$203	R\$270	R\$338	R\$405	R\$473	R\$540	R\$608	R\$675
	R\$10	R\$85	R\$169	R\$254	R\$338	R\$423	R\$507	R\$592	R\$676	R\$761	R\$845
	R\$15	R\$102	R\$204	R\$306	R\$408	R\$510	R\$612	R\$714	R\$816	R\$918	R\$1.020
	R\$20	R\$118	R\$235	R\$353	R\$470	R\$588	R\$706	R\$823	R\$941	R\$1.058	R\$1.176
	R\$25	R\$132	R\$263	R\$395	R\$527	R\$658	R\$790	R\$922	R\$1.053	R\$1.185	R\$1.317
	R\$30	R\$152	R\$305	R\$457	R\$610	R\$762	R\$915	R\$1.067	R\$1.219	R\$1.372	R\$1.524
	R\$35	R\$175	R\$350	R\$525	R\$700	R\$875	R\$1.049	R\$1.224	R\$1.399	R\$1.574	R\$1.749
	R\$40	R\$187	R\$373	R\$560	R\$746	R\$933	R\$1.119	R\$1.306	R\$1.492	R\$1.679	R\$1.866
	R\$45	R\$205	R\$409	R\$614	R\$818	R\$1.023	R\$1.227	R\$1.432	R\$1.636	R\$1.841	R\$2.045
	R\$50	R\$210	R\$421	R\$631	R\$841	R\$1.051	R\$1.262	R\$1.472	R\$1.682	R\$1.892	R\$2.103
	R\$55	R\$250	R\$499	R\$749	R\$999	R\$1.248	R\$1.498	R\$1.748	R\$1.997	R\$2.247	R\$2.497
	R\$60	R\$258	R\$517	R\$775	R\$1.034	R\$1.292	R\$1.551	R\$1.809	R\$2.067	R\$2.326	R\$2.584
	R\$65	R\$276	R\$552	R\$827	R\$1.103	R\$1.379	R\$1.655	R\$1.931	R\$2.206	R\$2.482	R\$2.758
	R\$70	R\$297	R\$594	R\$891	R\$1.188	R\$1.485	R\$1.782	R\$2.079	R\$2.376	R\$2.673	R\$2.970
	R\$75	R\$311	R\$622	R\$933	R\$1.244	R\$1.556	R\$1.867	R\$2.178	R\$2.489	R\$2.800	R\$3.111
	R\$80	R\$332	R\$664	R\$996	R\$1.328	R\$1.661	R\$1.993	R\$2.325	R\$2.657	R\$2.989	R\$3.321
	R\$85	R\$346	R\$691	R\$1.037	R\$1.383	R\$1.729	R\$2.074	R\$2.420	R\$2.766	R\$3.112	R\$3.457
	R\$90	R\$351	R\$702	R\$1.053	R\$1.404	R\$1.756	R\$2.107	R\$2.458	R\$2.809	R\$3.160	R\$3.511
	R\$95	R\$356	R\$712	R\$1.068	R\$1.424	R\$1.779	R\$2.135	R\$2.491	R\$2.847	R\$3.203	R\$3.559
	R\$100	R\$359	R\$717	R\$1.076	R\$1.435	R\$1.793	R\$2.152	R\$2.511	R\$2.869	R\$3.228	R\$3.587
	R\$105	R\$384	R\$768	R\$1.152	R\$1.536	R\$1.920	R\$2.304	R\$2.688	R\$3.072	R\$3.457	R\$3.841
	R\$110	R\$387	R\$774	R\$1.161	R\$1.548	R\$1.935	R\$2.321	R\$2.708	R\$3.095	R\$3.482	R\$3.869
	R\$115	R\$392	R\$785	R\$1.177	R\$1.570	R\$1.962	R\$2.354	R\$2.747	R\$3.139	R\$3.531	R\$3.924
	R\$120	R\$397	R\$794	R\$1.191	R\$1.588	R\$1.984	R\$2.381	R\$2.778	R\$3.175	R\$3.572	R\$3.969
	R\$125	R\$402	R\$804	R\$1.206	R\$1.608	R\$2.009	R\$2.411	R\$2.813	R\$3.215	R\$3.617	R\$4.019
	R\$130	R\$411	R\$822	R\$1.233	R\$1.644	R\$2.056	R\$2.467	R\$2.878	R\$3.289	R\$3.700	R\$4.111
	R\$135	R\$421	R\$841	R\$1.262	R\$1.683	R\$2.103	R\$2.524	R\$2.945	R\$3.365	R\$3.786	R\$4.207
	R\$140	R\$424	R\$849	R\$1.273	R\$1.697	R\$2.122	R\$2.546	R\$2.970	R\$3.395	R\$3.819	R\$4.243
	R\$145	R\$429	R\$858	R\$1.287	R\$1.716	R\$2.145	R\$2.574	R\$3.003	R\$3.432	R\$3.861	R\$4.290
	R\$150	R\$433	R\$866	R\$1.299	R\$1.732	R\$2.164	R\$2.597	R\$3.030	R\$3.463	R\$3.896	R\$4.329
	R\$155	R\$446	R\$892	R\$1.339	R\$1.785	R\$2.231	R\$2.677	R\$3.123	R\$3.569	R\$4.016	R\$4.462
	R\$160	R\$450	R\$901	R\$1.351	R\$1.802	R\$2.252	R\$2.702	R\$3.153	R\$3.603	R\$4.053	R\$4.504
	R\$165	R\$454	R\$908	R\$1.362	R\$1.816	R\$2.269	R\$2.723	R\$3.177	R\$3.631	R\$4.085	R\$4.539
	R\$170	R\$461	R\$922	R\$1.383	R\$1.844	R\$2.305	R\$2.765	R\$3.226	R\$3.687	R\$4.148	R\$4.609
	R\$175	R\$463	R\$926	R\$1.389	R\$1.851	R\$2.314	R\$2.777	R\$3.240	R\$3.703	R\$4.166	R\$4.629
	R\$180	R\$469	R\$938	R\$1.407	R\$1.876	R\$2.346	R\$2.815	R\$3.284	R\$3.753	R\$4.222	R\$4.691
	R\$185	R\$475	R\$949	R\$1.424	R\$1.898	R\$2.373	R\$2.848	R\$3.322	R\$3.797	R\$4.272	R\$4.746
	R\$190	R\$477	R\$954	R\$1.430	R\$1.907	R\$2.384	R\$2.861	R\$3.337	R\$3.814	R\$4.291	R\$4.768
	R\$195	R\$479	R\$957	R\$1.436	R\$1.915	R\$2.393	R\$2.872	R\$3.351	R\$3.829	R\$4.308	R\$4.787
	R\$200	R\$484	R\$968	R\$1.453	R\$1.937	R\$2.421	R\$2.905	R\$3.389	R\$3.874	R\$4.358	R\$4.842
	R\$200+	R\$643	R\$1.285	R\$1.928	R\$2.570	R\$3.213	R\$3.855	R\$4.498	R\$5.140	R\$5.783	R\$6.425

Nota: Os resultados da tabela estão expressos em milhões de reais.

Fonte: Elaboração própria.

Os valores da tabela representam o montante estimado de transferência de recursos (em milhões R\$) para gerar um benefício mensal pago por família X para o universo de famílias com renda mensal per capita Y. Assim, para distribuição de benefícios de R\$ 10 por mês para famílias com renda mensal per capita de até R\$ 85, por exemplo, os custos anuais estimados da política de transferência de recursos seriam de R\$ 1,73 bilhão. Neste caso, 14,4 milhões de famílias seriam contempladas, valor próximo ao montante de 13,5 milhões de famílias que recebem recursos do Programa Bolsa Família. Se a opção for contemplar com R\$ 10 por mês as famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170, o custo anual da política

sobe para R\$ 2,31 bilhões. O número de famílias contempladas superaria 19 milhões, representado 71,7% dos inscritos no Cadastro Único. Estes custos anuais se aproximam do valor despendido para a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE)⁷⁴, que em 2016 alcançou R\$ 2,27 bilhões.

Cabe ressaltar que uma família utiliza um botijão a cada dois meses⁷⁵. Assim, a transferência de 10 reais por mês (vinte reais por bimestre) para as famílias equivale atualmente a aproximadamente 1/3 do preço médio ao consumidor de P-13 praticado no território nacional⁷⁶.

Estes valores estimados referem-se somente ao montante de recursos necessários para contemplar um determinado segmento da sociedade, em função de sua renda. Conforme observado nas seções anteriores, há diversas opções de política pública. Os custos de implementação, monitoramento e fiscalização dependerão do desenho da política social que se pretende adotar.

A título exemplificativo, de acordo com dados do MDS, em agosto de 2017, o custo operacional referente à disponibilização, pela Caixa Econômica Federal, dos recursos para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, foi de quase R\$ 32 milhões. Este montante refere-se a itens tarifários para operação de pagamento, outros itens tarifados/custos que incorporam as atividades realizadas pelo banco para que seja possível a disponibilização de benefícios às famílias do programa Bolsa Família⁷⁷.

3.5.3.1. Contribuições recebidas

Tal como indicado na seção 3.5.1 e 3.5.2, o Sindigás manifestou-se no sentido de que eventual política a ser adotada poderia ter por foco somente as famílias de baixa renda ou o controle de flutuações de preços internacionais conjunturais ou passageiros. A título de exercício, o Sindicato expõe que, no caso de uma política com destinação focada nas famílias de baixa renda,

"Partindo-se do princípio de que todos os custos de cadastramento dos qualificados estão, no caso do Brasil, cobertos por um rico sistema pertencente ao MDS (Ministério de Desenvolvimento Social), o custo restante seria o tecnológico de criar uma ferramenta geral, (...)."

"(...) se desejássemos manter o preço do GLP abaixo da paridade de importação, cerca de 20% (como hoje), somente para as famílias abaixo de 1 salário mínimo teríamos o seguinte cálculo: 7.400.000 Ton. /Ano x 71%⁶ x 25%⁷ x (20%⁸ x US\$ 450.009) x R\$

⁷⁴ Fontes: ANEEL (2017a e 2017b).

⁷⁵ De acordo com IBGE (2008), o dispêndio com gás doméstico de uma família com renda de até R\$ 830 representava R\$ 16 em 2008. Neste mesmo ano, preço médio do botijão P-13 no Brasil era de R\$ 33 (ANP, 2017c). Assumindo esses valores, estima-se o consumo médio de 0,5 botijão por mês por família com as características mencionadas, que representam grande parte da população brasileira.

⁷⁶ Segundo ANP (2017c), o preço médio do GLP comercializado em vasilhames tipo P-13 entre janeiro e setembro de 2017 foi de R\$ 57.

⁷⁷ Informações mais detalhadas estão disponíveis no Anexo V deste Relatório.

3,15/US\$ = R\$ 372 milhões/ano, acrescido de um valor de tecnologia da ordem de 15%, o que resultaria, potencialmente, em um valor de R\$ 430 milhões por ano."

O Sindicato expõe, ainda, que este valor,

"(...) seria infinitamente inferior aos atuais 75% de desperdício dos valores aplicados ao programa de diferenciação de preços, que em um cálculo aproximado poderíamos chegar a 7.400.000 Ton./ano¹ x 71%² x 75%³ x (R\$ 1.660,004 x 20%⁵) = R\$ 1.3 Bilhões/Ano. Sem considerar que os preços artificiais praticados pela Petrobras, sem "trazer a valor presente", causaram prejuízos superiores a R\$ 30 bilhões (gráfico 4 da AIR) à Petroleira."

Caso o objetivo da política seja o amortecimento de "picos e vales" dos preços do produto, o Sindigás expõe que

"(...) faz-se necessário definir a que distância pretende-se manter, no máximo, e no mínimo o preço nacional do preço internacional, somente conhecendo este dado poder-se-ia definir o valor a ser comprometido, mas considerando que os preços internacionais podem variar em "ranges" de 50% a 75% no ano, poderíamos atribuir um custo de 50% do total do valor comercializado no ano, ou seja, algo perto de (tomando-se preço CIF, GOLFO DO MÉXICO US\$ 450.00/Ton. – Agosto/2017), algo como 7.400.000 Ton. /Ano x US\$ 225.00/Ton. x R\$ 3,15/US\$10 = R\$ 5,2 Bilhões/ano."

A Servgas e a Usegas manifestaram-se de forma semelhante, indicando que o custo total estimado seria de R\$195 milhões por mês, ou seja, cerca de R\$ 2,3 bilhões por ano, conforme descrito a seguir.

"Utilizando-se a diferença média de preços entre o GLP para uso residencial e para os demais usos, na casa de R\$ 1,00 por quilo, teremos um subsídio de R\$ 13,00 por família que multiplicado pelas 15 milhões de famílias do Bolsa Família, teríamos um custo total estimado de R\$ 195 milhões por mês."

De acordo com estimativa apresentada pelo MPDG, o custo anual de um eventual programa associado ao Bolsa Família poderia ser de aproximadamente R\$330 milhões, nos termos a seguir indicados.

"Considerando os dados divulgados pela ANP em Ago/17, com o preço de realização do produtor em 1,23 R\$/Kg, o preço do Mont Belvieu Internado a 1,45 R\$/Kg, a quantidade de 13.417.699 famílias cadastradas no Bolsa-Família (dados de 18/09/17, divulgados pelo MDS), e que o diferencial no preço (0,22 R\$/KG) fosse integralmente coberto pelo benefício do Bolsa-Família, o custo para a União neste mês seria de aproximadamente 39,16 milhões de reais. Considerando estimativa de 0,7 botijões de gás por família por mês, mantendo esta diferença de preço, o custo anual seria de aprox. 330 milhões de reais.

Ressalta-se que estes dados estão sujeitos a grandes variações, principalmente devido a variações do preço do “GLP” importado.”

3.5. Outras questões relevantes

O questionário aplicado deixou espaço para que as entidades se manifestassem sobre outras questões consideradas relevantes para o mercado de GLP.

A Asmirg-BR informou que espera com o fim da diferenciação de preços que o novo valor do botijão passe de R\$ 17 (em setembro) para R\$ 30,40. Assim, *“o novo valor médio do botijão de 13 Kg com todos impostos chegará ao Distribuidor por R\$ 47,67”*.

O Sindigás mencionou que já reservava grande atenção ao debate sobre subsídios e diferenciação de preços, e apontou diversas vezes que:

“(a diferenciação de preços serve) como mecanismo de reserva de mercado por parte da Petrobras, porém o histórico de práticas de preços na Petrobras para o GLP, causou grandes perdas à Petrobras e protegeu o usuário do GLP, tanto para pequenas, como grandes embalagens, por mecanismos de artificialização que abrandaram as oscilações de preços, quebrando picos e vales (...)”

Aponta também que em um ambiente de revisão do papel da Petrobras no abastecimento primário, as práticas de preços diferenciados e abaixo da paridade de importação tornam o debate da Iniciativa Combustível Brasil (de como atrair investimentos privados) inócuo. Afirma ainda que *“nada impede que existam políticas públicas, mas estas devem ser executadas pelo Governo, nunca por empresa de capital aberto”*.

Outro ponto abordado pelo Sindigás diz respeito ao incentivo a fraudes por conta dos preços diferenciados para um mesmo produto, *“sejam de ordem declaratórias das empresas que fornecem informações, sejam por desvio de produto, por exemplo, transvase de produto de embalagens de 13 kg para embalagens maiores”*. Embora o Sindigás afirme que não há no Brasil *“registros claros de fraudes”*, há *“indícios e suspeitas e a fiscalização faz-se impossível, ou enormemente difícil”*.

Por fim, o Sindigás apontou que a diferenciação de preços gera outra desvantagem advinda de:

“uma determinação descabida de restrições ao uso do GLP, ...que impede o consumidor final de usar o GLP quando este é o combustível mais racional, cria uma redução de competitividade internacional de nossa Indústria, que deve competir com outras que usam GLP, em outras partes, sem que tenham que pagar o subsídio cruzado, e por fim cria um ambiente no qual os equipamentos que podem usar GLP (“appliances”) não estejam sendo desenvolvidos no Brasil. Logo, estamos perdendo competitividade e desenvolvimento de tecnologias locais, que podemos destacar seriam, entre muitos usos: geradores, cortadores de grama, motores náuticos, saunas, aquecedores de piscinas, caldeiras de diversos portes, equipamentos que precisam ser importados devido ao atraso no desenvolvimento nacional.”

O IBP chama a atenção para que se busque *“envidar todos os esforços para evitar exceções à regra de livre mercado, que sabidamente traz os melhores resultados para a sociedade e favorece a atração de novos investimentos no setor”*, especialmente em um momento em que se busca racionalizar o mercado de derivados e estimular a livre concorrência.

O Cade registra fatores estruturais identificados pela literatura e jurisprudência do Conselho como facilitadores à coordenação dos agentes, entre eles:

“homogeneidade do produto; simetria entre as empresas; disponibilidade de informações relevantes sobre os competidores; condições de demanda estáveis; baixo poder de barganha dos compradores; baixa elasticidade da demanda e inexistência de produtos substitutos; alta concentração de mercado; elevadas barreiras à entrada; reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo; participação em jogos simultâneos e repetidos infinitos; condutas empresariais ou governamentais que, embora não sejam necessariamente ilegais, restringem a rivalidade das empresas; existência de sindicatos influentes nos mercados de distribuição e revenda de GLP e histórico de coordenação no mercado em questão.”

Informa ainda, em relação à coordenação do mercado, que *“existe um histórico relevante de investigações e condenações do CADE por práticas coordenadas no mercado de distribuição de GLP envasado (maiores detalhes podem ser obtidos no Parecer nº 6/2017/CGAA4/SGA1/SG do AC nº 08700.002155/2017-51)”* e que *“diante desse cenário, é de se questionar a efetividade de eventuais políticas públicas que busquem favorecer a população por meio de descontos concedidos às distribuidoras, já que estas parecem ter baixo incentivo em repassar ao consumidor quaisquer vantagens obtidas junto ao fornecedor do insumo”*.

O MPDG ressalta que suas ponderações ao longo do questionário se basearam na hipótese de fim da diferenciação de preços do GLP no mercado interno e na adequação dos preços aqui praticados ao preço de paridade internacional. Ademais, consideraram também como premissa do modelo o livre acesso às infraestruturas existentes por todos os agentes interessados.

A EPE destaca que:

“é importante analisar se a atual estrutura de preços de GLP, nas diversas áreas e regiões do País, permite que a redução de preço no produtor ou importador possa ser efetivamente apropriada pelo público alvo da Resolução CNPE Nº 04/2005 (baixa renda) ou se este, na prática, é o último grupo a auferir o benefício da diferenciação do preço do produto a ser comercializado em vasilhames de até 13 quilos (P-13). Em particular, grande parte da população de baixa renda que vive nas cidades brasileiras se concentra em comunidades. Em tais localidades, é frequente a ação de revenda ilegal de GLP que, além de poder comprometer a segurança operacional, limita o acesso ao produto e estabelece o preço final aos moradores que consomem o P-13. Apesar das dificuldades de falta de dados oficiais sobre esse aspecto, tal ponto não pode ser desconsiderado da análise acerca da efetividade e, principalmente, acessibilidade da atual política de precificação do GLP. Recomenda-se, ainda, um estudo mais detalhado sobre as especificidades, o acesso e o uso do GLP na área rural

ou em regiões mais remotas do País para averiguar se, nessas localidades, o consumidor de baixa renda consegue reter parte do benefício custeado pelo produtor”.

Por fim, cabe adicionar que, no *workshop* “Investimentos em infraestrutura para GLP” realizado no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil⁷⁸, a Tegas apresentou projeto de construção de terminal de armazenamento de GLP em Suape, apontando os principais benefícios do empreendimento. Na visão da ANP, esta constitui-se em relevante manifestação favorável à diversificação dos agentes, aos investimentos privados e ao incremento da oferta. Entende-se que eventual revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 poderia caminhar no sentido de reforçar outras iniciativas semelhantes.

Parte das questões levantadas pelas entidades nesta seção foram tratadas ao longo do Relatório. Por exemplo, o cenário de preço esperado com o fim da diferenciação, colocado pela Asmrig-BR, foi desenvolvido na seção 3.3.4. O Sindigás e o IBP mencionaram que possíveis políticas de subsídio ao consumo devem evitar regras que atrapalhem a livre competição, em linha com a seção 3.5. Outros temas indicados serão objeto de análise e apresentação de ações e medidas em outras propostas do Combustível Brasil, a saber: (i) questões relacionadas ao comércio irregular de combustíveis, citadas pelo Sindigás e a EPE, serão objeto da proposta 18⁷⁹; e (ii) as restrições de outros usos para o GLP, mencionadas pelo Sindigás, serão tratadas pela proposta 27. Em outra vertente, a proposta 21 buscará aperfeiçoar os mecanismos regulatórios de incentivos e de definição de condicionantes para atuação dos agentes de mercado tendo como objetivo a promoção da concorrência, preocupação externada pelo Cade.

⁷⁸ O evento foi realizado em 28/8/17, no Escritório Central da ANP, no Rio de Janeiro e contou com a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), outros órgãos públicos e agentes econômicos do setor. Mais informações podem ser obtidas em <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/3978-workshop-sobre-o-mercado-de-glp-e-realizado-na-anp>>.

⁷⁹ Proposta 18 - Reforçar o combate ao comércio irregular de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados e à concorrência desleal, por meio de ações conjuntas da ANP, distribuidores, revendedores e outras instituições governamentais

4. CONCLUSÕES

Os preços de derivados de petróleo, dentre os quais o GLP, sofreram historicamente forte intervenção governamental. ANP (2016) e ANP e MME (2017) apontam que a prática de preços diferenciados do GLP, reconhecida por meio da Resolução CNPE nº 04/2005 como de interesse para a política energética nacional, já era praticada, de fato, desde 2002 pela Petrobras. Um dos motivadores da norma, o *“elevado impacto social (do GLP), posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo”*, explicita o objetivo de universalizar, em termos econômicos, o acesso ao GLP para as camadas menos favorecidas, ou seja, para a parcela da população com baixa renda.

De acordo com ANP e MME (2017), a redução do uso da lenha (e o consequente aumento do consumo de GLP) pelas residências e o processo de universalização do uso do GLP em território nacional nos últimos anos relacionaram-se com três principais fatores: implantação do Programa Bolsa Família, a elevação dos rendimentos do trabalho e o fato de o preço de revenda do GLP P-13, em termos reais, tornar-se mais acessível para todos os estratos de renda.

Conforme as contribuições recebidas ao longo do trabalho, a prática de preços mais baixos para o GLP P-13 teve como ponto positivo principal o aspecto social relativo à contribuição para o acesso da população ao produto, utilizado, principalmente, na cocção de alimentos, com substituição de outras fontes de energia potencialmente mais poluidoras (com impactos ao meio ambiente e saúde das pessoas).

Por outro lado, diversos aspectos negativos foram elencados, destacando-se seus efeitos sobre a concorrência, uma vez que a manutenção dos preços do GLP P-13 em níveis mais baixos⁸⁰ contribuem para o desestímulo (i) à importação do produto por outros agentes, diminuindo a possibilidade de contestação no mercado; (ii) à entrada de novos agentes na produção e na importação; e (iii) a realização de investimentos no setor. Esse sistema, propicia, na prática, um mercado cativo para a Petrobras, uma vez que somente ela pratica preços diferenciados. Esses fatores podem comprometer a oferta de GLP no futuro, considerando a falta de perspectivas de novos investimentos, elevar preços do produto no longo prazo e, no limite, gerar uma crise de abastecimento do produto.

Ressalte-se ainda que o exercício desta política de preços, nos moldes atuais, somente é possível em virtude da condição de monopolista multiproduto, de fato, exercida pela Petrobras. Ou seja, na hipótese da emergência de uma estrutura de mercado menos concentrada, com maior diversidade de *players*, a operacionalização da política de diferenciação de preços, no formato atual, pode tornar-se inexecutável, caso outros agentes produtores/importadores decidam por não adotar preços diferenciados para o P-13 e outros (ANP e MME, 2017).

Adicionalmente, os critérios para definição do preço diferenciado na etapa de produção, que levam em consideração o histórico de vendas dos distribuidores (por tipo de

⁸⁰ Quando comparados aos preços referenciais do mercado internacional.

vasilhames), podem gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado e dificultar a concorrência.

Ainda, conforme apontado em Nota Técnica Conjunta elaborada por ANP e MME⁸¹, a prática de preços diferenciados para o GLP na etapa de produção não garante que o diferencial de preços chegue, na mesma proporção, ao consumidor final⁸². Além disso, beneficia uma parcela mais ampla da população do que o estrato de menor poder aquisitivo, possivelmente acarretando custos excessivos aos responsáveis por sua implementação.

Conforme observado ao longo do Relatório, outros fatores, além dos preços diferenciados, colaboram para inibir investimentos privados na infraestrutura primária e de abastecimento de GLP, tais como (i) a estrutura de mercado concentrada em poucos agentes, (ii) a presença de um fornecedor único no abastecimento primário, (iii) a escala necessária para viabilizar importação/investimentos e (iv) a regulação do derivado (Resolução ANP nº 49/2016) para compra de GLP a preço de P-13 do produtor.

A revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 e o fim da diferenciação de preços poderá reduzir parte das distorções existentes no mercado de GLP que contribuem para a inibição de investimentos de novos agentes. Ademais, a sinalização de preço tenderá a ser mais clara para os agentes, reduzindo assimetrias e permitindo maior arbitragem. Isto pode viabilizar novos agentes para o abastecimento primário de GLP via importação e produção, aumentando a atratividade e competitividade do setor. O fim da diferenciação de preços poderá gerar impactos positivos adicionais, tais como: potencial ampliação da concorrência no segmento de distribuição de GLP; possibilidade de fim das restrições de uso do GLP; redução dos incentivos para desvios de utilização; maior transparência de preços ao mercado; e simplificação da fiscalização.

O fim da diferenciação de preços para o GLP, portanto, constitui fator essencial para incentivar a entrada de novos agentes econômicos na oferta do produto, ampliando a sua disponibilidade e incentivando práticas comerciais mais eficientes, com impactos positivos para o consumidor no longo prazo. Ademais, a prática de preços de mercado mostrar-se-á aderente às diretrizes estratégicas definidas pelo CNPE por meio da Resolução nº 15/2017, em especial no que concerne ao desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia e à promoção da livre concorrência.

Pelo exposto, para alcançar os objetivos do Combustível Brasil, explicitados nas diretrizes da Resolução CNPE nº 15/2017⁸³, a eliminação da prática de preços diferenciados constitui etapa importante no sentido de mitigar distorções no mercado de GLP. Há de se notar, todavia, que, isoladamente, tal medida não garante a expansão dos investimentos privados. Outros fatores como estrutura de mercado, arcabouço regulatório, complexidade tributária,

⁸¹ Nota Técnica Conjunta nº 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME, de 10/05/2017.

⁸² ANP e MME (2017), pag.12.

⁸³ Com destaque para: o incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo; o desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; a promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores; e o aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis.

escala de operação e acesso a infraestruturas essenciais também colaboram para a inibição destes investimentos.

Nestes sentido, em paralelo ao fim da diferenciação de preços, outras ações do Combustível Brasil envolvem melhorar o ambiente de negócios e viabilizar investimentos em infraestrutura de GLP, em especial na área de infraestrutura, onde houve priorização no lançamento de editais em Portos que tivessem como objeto áreas destinadas à movimentação de combustíveis, além da criação de um grupo de trabalho para a elaboração de uma resolução conjunta ANP/Antaq em atendimento à Lei dos Portos, visando uma maior integração e sinergia nas ações referentes às áreas destinadas a combustíveis.

Em eventos realizados pelo Combustível Brasil, os agentes econômicos manifestaram concordância quanto à necessidade e oportunidade de investimentos para ampliação da oferta de GLP, considerando que a infraestrutura atual já se encontra com altos níveis de utilização, inclusive indicando projetos específicos que trariam maior eficiência e redução de custos à infraestrutura. Isto representa relevante manifestação favorável à diversificação dos agentes, aos investimentos privados e ao incremento da oferta. Entende-se que eventual revogação da Resolução CNPE nº 04/2005 mostra-se oportuna e conveniente, caminhando no sentido de reforçar outras iniciativas semelhantes.

Sob a ótica do consumidor, a eliminação da política de diferenciação de preços de GLP (e a sua consequente unificação) poderia resultar em um preço mais elevado do produto para os recipientes até 13kg, quando comparado àquele verificado atualmente. Entretanto, é importante citar que a Petrobras, a partir de março de 2017, passou a implementar reajustes mensais e, em junho de 2017, tornou pública sua política de preços para o GLP P-13, estabelecendo reajustes mensais baseados na média das cotações do butano e do propano no mercado europeu acrescida de uma margem de 5%. Assim, atualmente o consumidor final já está sujeito a um preço de GLP P-13 que acompanha as flutuações do mercado internacional, tendo aumentado 13,5% entre março e outubro de 2017⁸⁴, porém, mantendo-se ainda abaixo da paridade de importação.

Por se tratar de produto de primeira necessidade, utilizado para cocção de alimentos, a demanda por GLP P-13 parece ser inelástica e espera-se que a queda no consumo seja proporcionalmente menor que o aumento do preço. No entanto, na ausência de novas políticas compensatórias, haveria impactos negativos sobre os consumidores residenciais, especialmente nos estratos de menor renda da população. A proporção das despesas realizadas pelas famílias brasileiras com GLP possui distribuição diferenciada conforme estrato de renda, tendendo a ser maior, em termos proporcionais, naquelas com menor poder aquisitivo⁸⁵.

Para tornar operacional um eventual programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial para famílias brasileiras de menor poder aquisitivo é importante destacar que se deve evitar instrumentos que gerem distorções e afetem a competitividade e a atração de novos investimentos no setor, especialmente em um momento em que se busca racionalizar o mercado de derivados e estimular a livre concorrência. Assim, sugere-se, preferencialmente, a utilização de recursos públicos, alertando, no entanto, para

⁸⁴ De acordo com dados da ANP, de março até outubro de 2017, o preço médio mensal ao consumidor do botijão de 13 kg passou de R\$ 55,68 para R\$ 63,21, alta de 13,5%.

⁸⁵ ANP, 2016; ANP e MME, 2017.

preocupações relativas à sustentabilidade do programa e para identificação de fontes de financiamento, especialmente com a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2017 (que limita os gastos públicos).

De acordo com o levantamento realizado, as experiências nacionais e internacionais sobre programas sociais para o GLP indicam que os principais desafios para a implementação de subsídios específicos são garantir que ela atinja os beneficiários pretendidos e limitar o transbordamento para outras necessidades ou outros grupos. Outros fatores também necessitam ser considerados, além da questão da acessibilidade ao energético/política de subsídios, tais como a promoção de campanhas de conscientização e estratégias de comunicação (buscando informar as pessoas sobre as medidas de mitigação que o governo pretende implementar em vez de subsídios) explicando as razões e os benefícios a serem obtidos para a população.

Do ponto de vista do desenho de uma eventual política pública de cunho social, a adoção de programas de transferência direta de renda direciona melhor os recursos, focalizando os gastos em famílias de baixa renda, tornando o gasto mais eficiente. As transferências de recursos podem ser incluídas como parte de um programa integrado e abrangente de redução da pobreza ou, de maneira mais específica, como subsídios específicos para aquisição de GLP. Desse modo, um programa social que permita o acesso ao consumo de GLP no segmento residencial deve restringir-se às famílias brasileiras de menor poder aquisitivo.

Os custos associados a uma possível política social que permita o acesso ao consumo de GLP por famílias de baixa renda dependem de diversos fatores, tais como: o tamanho do público alvo da política social, o valor a ser transferido por família, os custos de implementação, monitoramento, operação, fiscalização, entre outros. A simulação realizada no Relatório indicou que, para distribuição de benefícios de R\$ 10 por mês para famílias com renda mensal per capita de até R\$ 85, por exemplo, os custos anuais estimados da política de transferência de recursos seriam de R\$ 1,73 bilhão, com mais de 14 milhões de famílias contempladas. Já se a opção for destinar R\$ 10 por mês às famílias com renda per capita mensal de até R\$ 170, o custo anual da política sobe para R\$ 2,31 bilhões⁸⁶. O número de famílias contempladas passaria para mais de 19 milhões, representado 71,7% dos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais. Estes custos anuais se aproximam do valor despendido para a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), que em 2016 alcançou R\$ 2,27 bilhões.

O desenho do programa voltado para permitir o acesso da população de baixa renda ao GLP deve considerar a complexidade do seu gerenciamento e fiscalização, bem como sua efetividade. Políticas públicas que tenham sua aplicação direcionada aos elos da cadeia podem não ser efetivas uma vez que as condições estruturais do mercado de GLP parecem gerar baixo incentivo para que os agentes repassem o benefício ao consumidor.

O Cade registrou que existe um histórico relevante de investigações e condenações por práticas coordenadas no mercado de distribuição de GLP envasado e que há fatores estruturais identificados pela literatura e jurisprudência do Conselho como facilitadores à coordenação dos agentes, tais como: a homogeneidade do produto; simetria entre as empresas; disponibilidade de informações relevantes sobre os competidores; condições de

⁸⁶ Esta estimativa contempla apenas o público alvo e o valor a ser transferido por mês.

demanda estáveis; baixo poder de barganha dos compradores; baixa elasticidade da demanda e inexistência de produtos substitutos; alta concentração de mercado; elevadas barreiras à entrada; reduzida capacidade de rivais em expandir a oferta no curto prazo; participação em jogos simultâneos e repetidos infinitos; condutas empresariais ou governamentais que, embora não sejam necessariamente ilegais, restringem a rivalidade das empresas; existência de sindicatos influentes nos mercados de distribuição e revenda de GLP; e histórico de coordenação no mercado em questão.

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. Adicionalmente, propõe-se a elaboração de estudo com a finalidade de avaliar os impactos da medida no consumo do GLP pela população brasileira de menor poder aquisitivo, indicando a necessidade e a melhor forma de mitigar eventuais impactos negativos decorrentes da medida.

Em caso de não revogação imediata da Resolução CNPE nº 04/2005, recomendamos, como medida mitigadora, a reavaliação do artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016, que regulamenta o disposto na Resolução CNPE nº 04/2005 e define as regras para o cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores na venda do GLP, com o objetivo de estimular a concorrência. Tal recomendação contempla manifestação do Cade acerca de análise realizada pela Superintendência-Geral daquele Conselho⁸⁷, que concluiu que a regulamentação referente à diferenciação de preço do P-13 pode gerar barreiras à entrada no mercado de GLP envasado.

⁸⁷ Referente ao Ato de Concentração nº 08700.002155/2017-51.

5. RECOMENDAÇÕES

Em relação à Proposta 26 do Combustível Brasil, de:

“Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do gás liquefeito de petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP.”

Recomenda-se:

- REVOGAR a 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;
- ELABORAR estudo com a finalidade de avaliar os impactos da medida no consumo do GLP pela população brasileira de menor poder aquisitivo, indicando a necessidade e a melhor forma de mitigar eventuais impactos negativos decorrentes da medida.
- Em caso de não revogação imediata da Resolução CNPE nº 04/2005, recomenda-se, como medida mitigadora, REAVALIAR o artigo 22 da Resolução ANP nº 49/2016, que regulamenta o disposto na Resolução CNPE nº 04/2005 e define as regras para o cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores na venda do GLP, com o objetivo de estimular a concorrência.

De acordo,

Bruno Conde Caselli

Coordenador do Subcomitê de Concorrência e Competitividade

Cláudio Akio Ishihara

Coordenador do Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB)

REFERÊNCIAS

ANEEL. . AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, (2017A). *Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE* (2017a). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/tarifa-social-baixa-renda>>. Acesso em 24 de novembro de 2017.

ANEEL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, (2017B). *Indicadores da Distribuição*. (2017b). Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/indicadores-da-distribuicao>>. Acesso em 24 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2016). Nota Técnica nº 088/SDR. *Subsídios ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME) para avaliação dos efeitos da política de diferenciação de preços de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), com vistas ao atendimento da determinação do Tribunal de Contas da União (TCU)*, de 19 de dezembro de 2016

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017a). *Dados Estatísticos*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017b). *Preços de produtores e importadores de derivados de petróleo*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017c). *Série Histórica do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa/234-precos/levantamento-de-precos/868-serie-historica-do-levantamento-de-precos-e-de-margens-de-comercializacao-de-combustiveis>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017d). *Sistema de Informações de Movimentação de Produtos - SIMP, referentes ao ano de 2016*. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017e). *Preços ao consumidor consolidados - GLP*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP; MME. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL; MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, (2017). ANP e MME, 2017, 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.

ARAÚJO JR., J. (2017). *Análise de Impacto Regulatório das Restrições ao Uso de GLP*. Ecostrat Consultores, junho de 2017.

ANP; SDE. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL; SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO, (2014). Cartilha "A Defesa da Concorrência no Mercado de Combustíveis". 2004. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/defesa-da-concorrenca>>

BACEN, (2017). *Cotações de fechamento de uma moeda em um período*. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

BRASIL (2001). *Lei nº 10.336/2001: Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2002a). *Lei nº 10.637/2002: Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os PIS/Pasep, nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2002b). *Decreto nº 4.102/2002: Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, convertida na Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002, relativamente ao "Auxílio-Gás"*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4102.htm>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

BRASIL (2004a). *Decreto nº 5.059/2004: Reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo (GLP) e querosene de aviação*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2004b). *Decreto nº 5.060/2004: Reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL (2016). *Decreto nº 8.948/2016: Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8948.htm>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

CAVALCANTI, M. (2006). *Análise dos Tributos Incidentes Sobre os Combustíveis Automotivos no Brasil*. Dissertação de mestrado, Programa de Planejamento Energético (PPE), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

CAVALCANTI, M. (2011). *Tributação Relativa Etanol-Gasolina no Brasil: Competitividade dos combustíveis, arrecadação do estado e internalização de custos de carbono*. Tese de doutorado, Programa de Planejamento Energético (PPE), Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EIA. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, (2017). *Spot Prices*. Disponível em: <https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_m.htm>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017a). *Balanço Energético Nacional (BEN): ano base 2016*. Disponível em: <<https://ben.epe.gov.br/>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017b). *Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2026*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pde/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017c). *Estudos Internos para Suporte à Elaboração do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2026*. Rio de Janeiro.

ESTEVES, H.; BICALHO, L.; FILHA, M.; (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.

FGV. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, (2004). Índice de Preços ao Consumidor – Classe 1 (IPC-C1). Nota Técnica IPC-C1. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=4028809A207B98F8012080EAB64A347B>>. Acesso em 9 de novembro de 2017.

HARI, V., (2016). *Fuel Pricing and subsidy reforms in Asia after 2014 oil price crash: a comparative study of strategies*. S&P Global, November 2016.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, (2008). *Pesquisa de Orçamento Familiar (POF): Despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar, segundo os tipos de despesa*. TABELA 1594. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1594>>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, (2017). *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA*. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 9 de novembro de 2017.

KOJIMA, M. (2011). *The Role of Liquefied Petroleum Gas in Reducing Energy Poverty*. Extractive industries for development series nº. 25. World Bank, Washington, DC. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18293>>. Acesso em: 23 de outubro de 2017.

KOJIMA, M., (2016). *Fossil Fuel Subsidy and Pricing Policies – Recent developing Country Experience*. Policy Research Working Paper 7531, World Bank Group, January 2016.

MoPNG. MINISTRY OF PETROLEUM AND NATURAL GAS, (2017). *Handbook on 'PAHAL'(DBLT) Scheme (version 2.0)*. Government of India.

OLIVEIRA, A. (1998). *Energia e Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás, Relatório de Pesquisa, (mimeo).

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2008). *Proposta de Política de Inclusão social no uso do GLP P13*. Gerência Geral de Produtos Especiais, Petrobras, Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2008.

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2017a). *Fato Relevante - Diretoria Executiva aprova Política de Preços*. Petrobras, Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2016. Disponível em <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevante-diretoria-executiva-aprova-politica-de-precos>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2017b). *Fato Relevante - Aprovação de nova política de preços para gás de uso doméstico (GLP-P13)*. Petrobras, Rio de Janeiro, 07 de junho de 2017. Disponível em <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato-relevante-aprovacao-de-nova-politica-de-precos-para-gas-de-uso-domestico-glp-p13>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

PETROBRAS. PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2017c). *Revisão da política de preços de diesel e gasolina*. Petrobras, Rio de Janeiro, 07 de junho de 2017. Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/revisao-da-politica-de-precos-de-diesel-e-gasolina.htm>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

PLATTS, (2015). *Platts Market Data & Price Assessments*.

PNUD, PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, (2015). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015: O trabalho como motor do desenvolvimento humano*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf>. Acesso em: 2 de dezembro de 2015.

SÁNCHEZ, O., (2015). *Utilización de Tecnologías para Acceso de Todos al Gas LP*. Ministerio de Minas y Energía de Colombia, 31º Congresso de la AIGLP, Bogotá, Colombia, 10 de marzo de 2015. SANCHEZ, (2015).

SINDIGÁS. SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS LIQÜEFEITO DE PETRÓLEO. (2017). *Política de Incentivo ao Uso do GLP*. Nota Técnica 002/2017, agosto de 2017.

TESOURO NACIONAL, (2016). *Gasto Social do Governo Central - 2002 a 2015. Edição 2016*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>.

ROCHA, S. (2011). *O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abril de 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05.pdf>>. Acesso em 2 de dezembro de 2016.

TOFT, L.; BEATON, C.; LONTOH, L., (2016). *International Experiences With LPG Subsidy Reform*. Global Subsidies Initiative Report, International Institute for Sustainable Development, janeiro de 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, (2016a). *Voto do Relator Ministro Vital do Rêgo*. Processo nº TC 007.446/2015-2. TCU, junho de 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, (2016b). *Acórdão nº 1409/2016 – TCU – Plenário*. Processo nº TC 007.446/2015-2. TCU, junho de 2016.

TRONCOSO, K.; SILVA, A. S., (2017). *LPG fuel subsidies in Latin America and the use of solid fuels to cook*. Energy Policy, Volume 107, 2017, Pages 188-196.

WLPGA. WORLD LPG ASSOCIATION, (2015). *Accelerating the LPG transition – Global lessons from Innovative Business and Distribution Models*. Setembro de 2015.

Anexol – Questionários enviados

QUESTIONÁRIO PARA AS ENTIDADES

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

**Questionário para Avaliação da Proposta de Alteração da
Resolução CNPE Nº 04/2005**

Instituição
Responsável pelas informações
Nome:
Telefone:
E-mail:
Instruções para preenchimento
O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP. Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal O questionário é dividido em cinco partes. Na primeira busca-se analisar as consequências da prática atual de diferenciação de preços de GLP sobre diferentes aspectos; a segunda parte procura identificar os impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP; o terceiro e o quarto conjunto de perguntas estão relacionados à avaliação da criação de programa de acesso ao consumo de GLP para o segmento residencial e das opções para sua implementação. A última parte deixa espaço para comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes. Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.

1 – Avaliação das consequências da diferenciação de preços de GLP

- | | |
|------|---|
| 1.1. | Destaque os aspectos mais relevantes, os pontos positivos e os pontos negativos da prática atual de preços diferenciados para o GLP P-13, reconhecida pelo CNPE como de interesse para a política energética nacional na Resolução CNPE nº 04/2005. |
| 1.2. | Exponha os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a concorrência. (ex.: acesso ao mercado, aquisição do produto, etc) |
| 1.3. | Avalie os impactos da prática atual de preços diferenciados de GLP sobre a viabilidade de importação do produto. |

2 – Impactos esperados do fim da diferenciação de preços de GLP

2.1. Explícite os impactos esperados para sociedade (consumidor, mercado, social, etc) na hipótese da cessação da diferenciação de preços de GLP.

2.2. Exponha os principais aspectos positivos e negativos da extinção de tal prática.

2.3. Qual seria o impacto esperado de uma variação significativa de preços de GLP na demanda pelo produto? Como este impacto poderia ser mitigado?

3 – Avaliação da criação de programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

3.1. O público alvo do programa deve ser restrito às famílias de baixa renda ou a todos os consumidores?

3.2. Que fontes de recursos poderiam ser utilizadas para viabilizá-lo?

4 – Opções para implementação de programa de garantia de acesso ao consumo de GLP no segmento residencial

4.1. Quais são as opções para tornar operacional o programa de acesso ao consumo de GLP?

4.2. Caso se proponha a transferência direta de recursos financeiros ao consumidor de GLP P-13, quais são as opções para sua implementação?

4.3. Qual seriam os custos estimados dos programas sugeridos nos itens 4.1. e 4.2.?

I

5 – Outras informações relevantes

--

QUESTIONÁRIO PARA A SENACON/MJ**SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE**

Instituição
Secretaria Nacional do Consumidor - <u>Senacon</u>
Contato
Nome:
Telefone:
E-mail:
Instruções para preenchimento
O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP. Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal O questionário foi elaborado com vistas a colher informações sobre a visão atual do consumidor em relação ao produto GLP, conhecido como gás de cozinha, e acondicionado em botijões de até 13 kg para utilização residencial. Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.

+

1. Em relação à distribuição ou revenda de GLP envasilhado em botijões de 13 kg, destinados exclusivamente ao uso doméstico (P13), qual o número total por ano, de 2005 ao presente ano, de reclamações registradas no tocante:

1.1. À qualidade do GLP ou do botijão:

1.2. Ao peso do botijão:

1.3. Ao preço do botijão de 13 kg:

1.4. À qualidade do serviço de fornecimento:

1.5. À segurança do produto:

1.5.1. Quantas reclamações decorreram de acidentes com os botijões?

2. Há algum dado em relação à faixa de renda dos reclamantes?

3. Qual a proporção das reclamações relacionadas ao P13 em comparação com o número total de reclamações, de 2005 até o presente ano?

4. Em relação a outros vasilhames comercializados de GLP (especialmente para os tamanhos de P5, P8 e P45), qual o número total por ano, de 2005 ao presente ano, de reclamações registradas?

1

QUESTIONÁRIO PARA O MDS

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Instituição
Ministério do Desenvolvimento Social
Contato
Nome:
Telefone:
E-mail:
Instruções para preenchimento
O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP. Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal O questionário foi elaborado com vistas a colher subsídios sobre experiências, dados e informações do Ministério do Desenvolvimento Social em relação ao Cadastro Único e à elaboração e desenho de política social. Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.



A. Conceitos e experiências práticas

1. Quais são os elementos mais importantes a serem considerados na elaboração do desenho de uma política social?
2. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na implementação e monitoramento da política?

B. Dados (Referência: 2016)

1. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda per capita abaixo de ½ salário mínimo.
2. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda familiar mensal de até três salários mínimos.
3. Número e percentual de domicílios, com famílias de baixa renda, localizados em zona rural ou urbana, por Unidade Federativa.
4. Qual é a classificação utilizada por esse Ministério para definir pobreza e extrema pobreza? Número de famílias, por Unidade Federativa, em situação de pobreza e extrema pobreza.
5. Número de famílias do Cadastro Único que usam lenha, GLP e outros, por Estado.
6. Despesa mensal média por família, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado;
 - 6.1. Despesa mensal média por família do Cadastro Único, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado.
7. Quais outros energéticos são utilizados para cocção além da lenha e do GLP para famílias de baixa renda? (carvão vegetal? querosene?).
8. Há registro de utilização de dois ou mais botijões de GLP P-13 simultaneamente no mesmo domicílio das famílias de baixa renda?
9. Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por Unidade Federativa.
10. Custo operacional e benefício por pessoa (gasto total por pessoa) do Vale Gás (ou Auxílio-Gás) em 2001 e 2002.
11. Número de famílias do Cadastro Único sem acesso a um intermediário financeiro (CEF, BB, lotérica, etc.), levando-se em consideração o fator distância?

11.1. Qual a distância média aproximada dessas localidades desprovidas de intermediário financeiro até a localidade mais próximo munido de agência?

12. Qual o custo operacional da Caixa Econômica Federal para disponibilizar um recurso para cadastrados no Cadastro Único (e no Programa Bolsa Família)?

13. Quais são os custos aproximados de controle e fiscalização de um programa vinculado ao uso do GLP de baixa renda?

C. Informações adicionais

1. Existe alguma proposta de interação entre o MDS e o Tribunal Superior Eleitoral, ou com os TREs de cada Unidade Federativa, no sentido de compartilharem o cadastro biométrico que está sendo realizado com vistas ao processo eleitoral?

1.1 Mesmo com a previsão da Justiça Eleitoral de conclusão do recadastramento biométrico no Brasil somente em 2022, já seria possível utilizar este cadastro para um acompanhamento do repasse de recursos de políticas públicas (ou mesmo da possível retirada física de um botijão junto ao um revendedor) para as populações de baixa renda?

2. Seria possível algum tipo de interação/cruzamento de informações entre o MDS e o Ministério da Saúde que permitisse contabilizar (ou, ao menos, estimar – principalmente nas famílias de baixa renda) quantos atendimentos médicos são registrados por problemas respiratórios, intoxicações e/ou queimaduras decorrentes de acidentes na cocção de alimentos?

3. Quando da proposição de uma política pública de repasse de recursos à população de baixa renda (ou mesmo de uma possível proposta de implantação de sistemas de controle de repasse de benefícios), pelos órgãos federais, os benefícios indiretos observados no médio e longo prazo são contabilizados? (por exemplo: a necessidade de cadastramento e abertura de contas bancárias para receber o subsídio seria uma maneira de se obter maiores informações sobre a população que realmente se beneficia – além de permitir o cruzamento de informações com outros bancos de dados).

AnexoII – Programa do workshop

Workshop

Preços diferenciados

e incidência de tributação no GLP

PROGRAMA

31 de outubro de 2017

Auditório da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis / Av. Rio Branco, nº 65, 13º andar – Rio de Janeiro

- 9h30 **Recepção e registro de participantes**
- 10h **Abertura**
José Mauro Coelho
Diretor de Estudos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis da EPE
Claudio Akio Ishihara
Diretor do Departamento de Combustíveis e Derivados de Petróleo do MME
Aurélcio Cesar Nogueira Amaral
Diretor da ANP
José Cesário Cecchi
Diretor da ANP
- 10h15 **Objetivo do workshop**
Marcelo Cavalcanti
Superintendente Adjunto de Petróleo/EPE e Coordenador do Subcomitê de Tributação
- 10h30 **Painel 1 – Subcomitê de Tributação – Incidência de tributação no GLP**
Bloco Único: Andamento dos trabalhos e exposição das contribuições recebidas e impactos da adesão das Unidades Federativas ao Protocolo ICMS 4/2014
Marcelo Cavalcanti
Superintendente Adjunto de Petróleo/EPE e Coordenador do Subcomitê de Tributação
- 11h15 **Contribuições e debates**
- 11h50 **Comentários finais**
- 12h00 **Intervalo para almoço**
- 13h30 **Painel 2 – Subcomitê de Concorrência e Competitividade – Preços diferenciados de GLP e Resolução CNPE 04/2005**
1º Bloco: Andamento dos trabalhos e exposição das contribuições recebidas
Bruno Conde Caselli
Superintendente de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica/ANP e Coordenador do Subcomitê de Concorrência e Competitividade
- 14h15 **Debates**
- 15h15 **2º Bloco: Possíveis cenários de preços de GLP sem a prática de preços diferenciados**
Contribuições e debates
- 16h45 **Comentários finais e encerramento**

AnexoIII – Planilha de consolidação das respostas aos questionários

Na planilha em Excel.

AnexoIV– Planilha da Senacon/MJ

Problema	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Soma
Publicidade abusiva	1		1	3	2	2	3	12	3	3	16	7	20	73
Contrato/pedido/orçamento (rescisão, descumprimento, erro, etc.)	2	4	7	14	16	16	16	21	28	26	37	54	17	258
Produto com vício		5	9	3	17	22	24	21	37	45	32	70	16	301
Defeito/Risco à saúde e segurança									15	13	16	15	11	70
Não entrega/demora na entrega do produto	1	5	6	15	22	16	19	21	25	35	17	34	11	227
Cobrança de valor quando o produto e devolvido (cobrança indevida)		7	2	2	8	3	12	15	13	10	65	28	10	175
Desistência de compra (cancelamento de compra)	1	1	4	4	10	8	7	14	9	12	10	8	9	97
Garantia (Abrangência, cobertura, etc.)		4	5	6	14	16	18	15	12	9	13	9	7	128
Venda enganosa		5	3	5	24	15	17	14	11	9	21	15	6	145
Peso/volume/quantidade/tamanho	1	3	3	4	28	25	6	12	16	16	21	11	6	152
Publicidade enganosa			3		9	6	8	14	6	5	14	11	4	80
Falta de peça de reposição				1	3	2	7	4	6	4	5	2	4	38
Não pagamento de indenização		1		2	1	1	8	1	3	6	9	3	3	38
Procedimento de cobrança violenta/difamatória		1	2	2	9	2	4	8	5	15	20	18	3	89
Produto causou danos materiais	1		1	3	3	2	4	5	3	3	3	3	2	33
Produto entregue diferente do pedido			3	3	5	5	3	5	4	6	2	5	2	43
Demora na montagem/montagem incompleta/incorreta			1			3	7	3	2	7	2	2	1	28
Acidente de Consumo (produto causou danos pessoais)		2				5	9	5	1	2	4		1	29
Manual de Instrução (em língua estrangeira/falta de informação/informação incorreta)			1		3	4	3		6	1	6	3	1	29
Produto entregue incompleto		2	1	3	32	7	4	4	5	5	8		1	72
Demais Problemas				1	7	2	3	6	2	3	1	2		26
Total Geral	7	40	52	71	213	162	182	200	212	235	322	300	135	2.131

AnexoV– Contribuições do MDS

SUBCOMITÊ DE CONCORRÊNCIA E COMPETITIVIDADE

Instituição
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)
Contato
Nome: Marcelo Augusto Arêas da Silva
Telefone: (61) 2030-1337 / 1519
E-mail: Marcelo.areas@mds.gov.br
Instruções para preenchimento
O questionário tem como objetivo colher subsídios para elaboração de documento a ser encaminhado ao Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação proposta de alteração da Resolução CNPE nº 04/2005, avaliada no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Proposta 26 da Iniciativa Combustível Brasil: Elaborar nova resolução do CNPE para reconhecer, como de interesse para a política energética nacional, programas de acesso ao consumo do Gás Liquefeito de Petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg para consumidores de baixa renda, reforçando o conceito de que incentivos governamentais ocorrem exclusivamente com previsão específica no orçamento público. Adicionalmente, propor a revogação da Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP. Mais informações sobre a Iniciativa Combustível Brasil podem ser obtidas em: http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal O questionário foi elaborado com vistas a colher subsídios sobre experiências, dados e informações do Ministério do Desenvolvimento Social em relação ao Cadastro Único e à elaboração e desenho de política social. Caso não se sinta apto a responder alguma pergunta, deixe o campo de resposta em branco. Espera-se que as respostas auxiliem, sempre que possível, com informações relevantes e baseadas em evidências para permitir a melhor tomada de decisões por parte do CNPE.

A. Conceitos e experiências práticas

1. Quais são os elementos mais importantes a serem considerados na elaboração do desenho de uma política social?

O caráter transversal é intrínseco à política social. Para elaboração de uma política nessa área, conhecer as ações de outros órgãos para o mesmo público é fundamental para que não haja sobreposições e para que a parceria intersetorial possa dar mais efetividade à ação pública.

O desenvolvimento social é fruto de uma ação determinada do Estado em suas três esferas. Uma ação articulada entre governo federal, estados e municípios faz com que as ações desenhadas em uma esfera de poder estejam em coerência com as demandas da população e as necessidades locais.

Por fim, os problemas sociais tendem a ter um caráter estruturante na população. Por isso, existe alta probabilidade de que algum ator (governamental, não governamental ou internacional) já tenha tentado implementar algo no sentido de combater o mesmo problema social da nova política em elaboração.

É papel dos gestores da política conhecer ações similares implementadas no passado ou em outras localidades para avaliar os obstáculos encontrados e para mapear os agentes que devem ser envolvidos desde a elaboração da intervenção pública em questão.

2. Quais são as maiores dificuldades enfrentadas na implementação e monitoramento da política?

Conseguir articular todos os atores necessários para que a política implementada seja eficaz, efetiva e sustentável é uma dificuldade que se ressalta na realidade do Brasil, um país de dimensões continentais com enorme diversidade cultural e regional.

Além disso, costumeiramente a formulação de uma política pública acontece em esfera distinta da vivida pela população atingida pela política, o que pode gerar ideias que não ressoem a necessidade ou o perfil do público alvo.

Conhecer, portanto, a realidade da população em foco é um grande desafio, especialmente para o governo federal, para que a ação pública tenha melhores resultados.

B. Dados (Referência: 2016)

1. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda per capita abaixo de ½ salário mínimo.

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
AC	116.135	AL	576.090	ES	349.820	PR	883.000	DF	160.790
AM	532.352	BA	2.598.879	MG	1.963.384	RS	764.904	GO	616.700
AP	89.680	CE	1.562.375	RJ	1.313.361	SC	290.419	MS	288.136
PA	1.259.727	MA	1.323.996	SP	2.862.140			MT	343.765
RO	180.599	PB	702.105						
RR	78.243	PE	1.623.017						
TO	222.232	PI	606.674						
		RN	527.307						
		SE	394.251						
2.478.968		9.914.694		6.488.705		1.938.323		1.409.391	
							Total de Famílias		22.230.081

2. Número de famílias, por Unidade Federativa, com renda familiar mensal de até três salários mínimos.

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
AC	122.762	AL	640.777	ES	425.934	PR	1.163.793	DF	182.930
AM	581.850	BA	2.955.988	MG	2.426.405	RS	998.722	GO	782.497
AP	97.987	CE	1.754.493	RJ	1.529.600	SC	410.451	MS	406.302
PA	1.392.551	MA	1.459.478	SP	3.566.693			MT	466.998
RO	230.822	PB	778.790						
RR	91.474	PE	1.788.996						
TO	272.604	PI	675.476						
		RN	599.059						
		SE	440.707						
2.790.050		11.093.764		7.948.632		2.572.966		1.838.727	
							Total de Famílias		26.244.139

3. Número e percentual de domicílios, com famílias de baixa renda, localizados em zona rural ou urbana, por Unidade Federativa.

4. Qual é classificação utilizada por esse Ministério para definir pobreza e extrema pobreza? Número de famílias, por Unidade Federativa, em situação de pobreza e extrema pobreza.

A definição para pobreza e extrema pobreza adotada pelo MDS encontra-se no art. 18º do Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016:

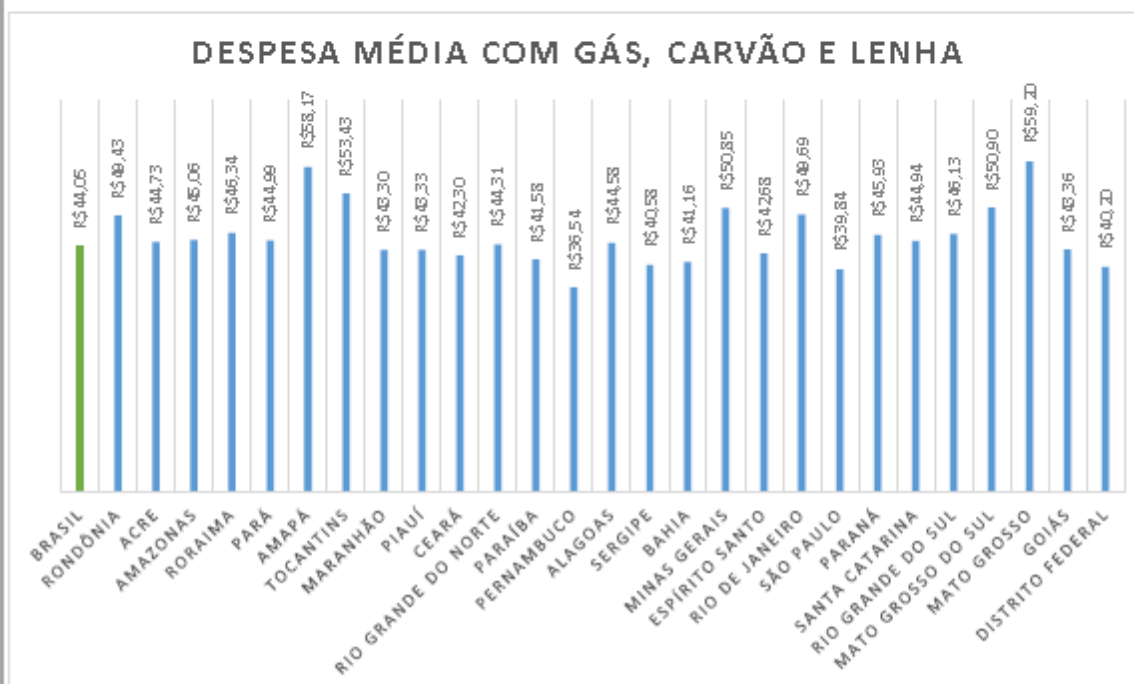
O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente.

Em dezembro de 2016, 10.274.482 famílias atendidas pelo Programa declararam ter renda per capita inferior a R\$ 85,00 e 2.500.144 famílias declararam renda mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170 per capita.

5. Número de famílias do Cadastro Único que usam lenha, GLP e outros, por Estado.

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
AC	119.479	AL	618.115	ES	392.573	PR	1.136.425	DF	166.292
AM	569.086	BA	2.895.828	MG	2.361.616	RS	922.605	GO	763.038
AP	99.866	CE	1.708.183	RJ	1.481.212	SC	373.732	MS	382.002
PA	1.398.708	MA	1.427.067	SP	3.579.104			MT	448.371
RO	215.930	PB	760.067						
RR	86.735	PE	1.763.698						
TO	270.061	PI	648.613						
		RN	579.559						
		SE	430.055						
2.759.865		10.831.185		7.814.505		2.432.762		1.759.703	
							Total de Famílias		25.598.020

6. Despesa mensal média por família, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado;
- 6.1 Despesa mensal média por família do Cadastro Único, com gás natural, GLP, carvão e lenha, por Estado.



7. Quais outros energéticos são utilizados para cocção além da lenha e do GLP para famílias de baixa renda? (carvão vegetal? querosene?).

Não há.

8. Há registro de utilização de dois ou mais botijões de GLP P-13 simultaneamente no mesmo domicílio das famílias de baixa renda?

Não há.

9. Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por Unidade Federativa.

Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
AC	83.043	AL	393.586	ES	181.005	PR	375.389	DF	87.062
AM	370.038	BA	1.775.172	MG	1.070.787	RS	379.709	GO	308.380
AP	61.671	CE	1.037.916	RJ	796.664	SC	122.950	MS	131.764
PA	896.253	MA	943.902	SP	1.451.478			MT	164.506
RO	93.762	PB	503.187						
RR	45.885	PE	1.098.749						
TO	130.731	PI	436.618						
		RN	344.759						
		SE	265.767						
1.681.383		6.799.656		3.499.934		878.048		691.712	
							Total de Famílias		13.550.733

10. Custo operacional e benefício por pessoa (gasto total por pessoa) do Vale Gás (ou Auxílio-Gás) em 2001 e 2002

Não há.

11. Número de famílias do Cadastro Único sem acesso a um intermediário financeiro (CEF, BB, lotérica, etc.), levando-se em consideração o fator distância?

O Cadastro Único reúne dados que são utilizados em diversos programas sociais, geridos por outros órgãos. Somente programas que estão sob a gestão do MDS, como o Programa Bolsa Família, o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil dispõem de informações sobre pagamento.

O MDS não dispõe das informações sobre pagamento de benefícios de outros programas usuários do Cadastro Único.

Em relação ao Bolsa Família, que é o maior programa em volume de pagamentos, em dezembro de 2016, de acordo com a Folha de Pagamentos do Programa, de um total de 13.569.576 famílias beneficiárias, 9.765.601 famílias não eram bancarizadas, isto é, não possuíam conta corrente ou conta poupança da CAIXA. Como o pagamento do Bolsa Família é realizado pela CAIXA, o MDS não dispõe de informações referentes aos outros bancos.

11.1 Qual a distância média aproximada dessas localidades desprovidas de intermediário financeiro até a localidade mais próximo munido de agência?

No contrato que o MDS tem com a CAIXA para o pagamento dos benefícios do Bolsa Família, foram acordados os seguintes conceitos:

Município assistido: Municípios que possuem pelo menos um terminal financeiro ativo de pagamento do Agente Operador;

Municípios desassistidos: Municípios que não possuem canais de pagamento do Agente Operador ou cujos canais e/ou terminais existentes estejam temporariamente fora de operação.

Os beneficiários dos municípios desassistidos são atendidos em unidades credenciadas do Agente Operador nos municípios limítrofes (até 30 km de distância), ou ainda, pelo deslocamento de agentes volantes de pagamento da CAIXA.

Essas equipes devem seguir as regras preconizadas pelo Banco Central (BACEN) para o transporte de numerário e de pessoal, onerando sobremaneira a logística de pagamento, razão pela qual é desejável o credenciamento de correspondentes bancários para essas localidades no menor tempo possível.

12 Qual o custo operacional da Caixa Econômica Federal para disponibilizar um recurso para cadastrados no Cadastro Único (e no Programa Bolsa Família)?

O MDS não disponibiliza recursos para as famílias apenas por estarem cadastradas no Cadastro Único.

Somente são disponibilizados recursos para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que obrigatoriamente devem estar cadastradas no Cadastro Único.

São pagos à CAIXA, os valores referentes aos itens tarifários marcados com "1" na coluna "Obs." da tabela a seguir.

Entretanto, existem outros itens tarifados que incorporam as atividades realizadas pela CAIXA para que seja possível a disponibilização de benefícios às famílias do PBF, a exemplo do item "Família Beneficiária - Bolsa Família" que se refere à manutenção das famílias no sistema que gera a folha de pagamento ("2").

Além disso, há ainda itens – como "Atendimento Telesserviço", "Capacitação" etc. ("3") – que, em parte, podem representar custos de disponibilização dos benefícios (consultas sobre disponibilização de benefícios, valores disponibilizados etc.).

Os itens apresentados na tabela a seguir são os custos para o MDS. Para conhecer a estrutura de custos, é necessário que seja realizada consulta à CAIXA, que não os divulga.

Item Faturado	Fatura ref. Ago/2017		Obs.
	Quantidade	Valor total	
Família no Cadastro Único	42.284.431	2.114.221,55	
Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.439	403.500	205.785,00	
Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.440	242.100	123.471,00	
Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.441	522.350	161.928,50	
Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.442	573.000	1.415.310,00	
Formulário CadÚnico V7 - Mod. 31.443	108.400	33.604,00	
Família Beneficiária - Bolsa Família	13.429.278	3.223.026,72	2
Família Beneficiária - PETI	2.307	553,68	
Operação de Pagamento Social	9.085.892	20.170.680,24	1
Operação de Pagamento - Cred.Conta	2.174.413	2.370.110,17	1
Op. de Pagamento - Cred.Conta Poupança	1.258.586	1.371.858,74	1
Reemissão de cartão Social do PBF e Pactos	41.251	661.666,04	3
Emissão de Cartão Pactos já PBF	0	-	
Turma Capacitação (16hs)	26	858.000,00	3
Turma Capacitação (24hs)	0	-	3
Turma Capacitação (32hs)	0	-	3
Atendimento Telesserviço URA	1.637.430	1.375.441,20	3
Atendimento Telesserviço HUMANO	360.142	1.804.311,42	3
Emissão SMS	0	-	
Fomento - Benefício dispon. na Folha	6.179	5.128,57	
Fomento - Pagto on line - Com PBF	1.414	2.828,00	
Fomento - Pagto on line - Sem PBF	269	538	
Fomento - Pagto off line	353	2.848,71	
Total da Fatura		35.901.311,54	

13. Quais são os custos aproximados de controle e fiscalização de um programa vinculado ao uso do GLP de baixa renda?

Não há dimensionamento de custos referentes às diversas ações de controle e fiscalização, entendidas de forma ampla com:

- a. fiscalização (recebimento de denúncias e tratamento de achados de órgãos de controle ou da própria Senarc/MDS voltados à cobrança de ressarcimento de benefícios recebidos indevidamente em razão de ato intencional por parte da família em omitir ou apresentar informação falsa sobre renda e composição familiar com o objetivo de ingressar ou se manter no programa);
- b. averiguação cadastral (verificação da consistência de dados do Cadastro Único com outras bases administrativas);
- c. revisão cadastral (atualização de cadastros com mais de dois anos sem atualização);
- d. transparência (disponibilização de informações sobre famílias beneficiárias no Portal da Transparência e nos sites dos municípios);
- e. gestão de risco

C. Informações adicionais

1. Existe alguma proposta de interação entre o MDS e o Tribunal Superior Eleitoral, ou com os TREs de cada Unidade Federativa, no sentido de compartilharem o cadastro biométrico que está sendo realizado com vistas ao processo eleitoral?

Não há.

1.1 Mesmo com a previsão da Justiça Eleitoral de conclusão do recadastramento biométrico no Brasil somente em 2022, já seria possível utilizar este cadastro para um acompanhamento do repasse de recursos de políticas públicas (ou mesmo da possível retirada física de um botijão junto ao um revendedor) para as populações de baixa renda?

Não via Cadastro Único.

2. Seria possível algum tipo de interação/cruzamento de informações entre o MDS e o Ministério da Saúde que permitisse contabilizar (ou, ao menos, estimar – principalmente nas famílias de baixa renda) quantos atendimentos médicos são registrados por problemas respiratórios, intoxicações e/ou queimaduras decorrentes de acidentes na cocção de alimentos?

Atualmente não. O acompanhamento médico feito se restringe a peso, altura, vacina e pré-natal apenas dos beneficiários do Bolsa Família (e não de todas as famílias de baixa renda).

3. Quando da proposição de uma política pública de repasse de recursos à população de baixa renda (ou mesmo de uma possível proposta de implantação de sistemas de controle de repasse de benefícios), pelos órgãos federais, os benefícios indiretos observados no médio e longo prazo são contabilizados? (por exemplo: a necessidade de cadastramento e abertura de contas bancárias para receber o subsídio seria uma maneira de se obter maiores informações sobre a população que realmente se beneficia – além de permitir o cruzamento de informações com outros bancos de dados).

Os benefícios indiretos podem ser contabilizados caso o órgão gestor da política e seus parceiros os monitorem. No caso do Bolsa Família, por exemplo, o acompanhamento das condicionalidades do Programa geram dados para o MDS e para os órgãos parceiros (Ministérios da Saúde e Educação) que permitem que o MDS tenha informações sobre efeitos do PBF na redução da evasão escolar, por exemplo.

Além disso, enquanto política de transferência de renda, o Bolsa Família permite acompanhar alguns outros benefícios indiretos como bancarização, efeito multiplicador da renda transferida, diminuição de mortes relacionadas à pobreza (como desnutrição e diarreia) e melhoria nos indicadores de mortalidade infantil.

ANEXO IV – Relatório do Subcomitê Temático de Tributação

COMBUSTÍVEL BRASIL

COMITÊ TÉCNICO INTEGRADO PARA O DESENVOLVIMENTO DO
MERCADO DE COMBUSTÍVEIS, DEMAIS DERIVADOS DE
PETRÓLEO E BIOCOMBUSTÍVEIS
SUBCOMITÊ DE TRIBUTAÇÃO

Novembro de 2017

Coordenação do Subcomitê de Tributação:

Marcelo Castello Branco Cavalcanti – EPE

Equipe Técnica:

Gabriel da Silva Azevedo Jorge – EPE

Guilherme Theulen Antoniasse – EPE

Marcos Frederico Faria de Souza – EPE

Claudio Akio Ishihara – MME

Deivson Matos Timbó – MME

Karla Branquinho dos Santos – MME

Umberto Mattei – MME

Heloise Helena Lopes Maia da Costa – ANP

Krongnon de Souza Regueira – ANP

Leandro Mitraud Alves – ANP

Thiago Neves de Campos – ANP

José Estevam Fernandes de Oliveira – Confaz

Alexandre de Oliveira Lima Loyo – Ministério da Fazenda

Elvino de Carvalho Mendonça – Ministério da Fazenda

Gustavo Gonçalves Manfrim – Ministério da Fazenda

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	216
1. TRABALHOS DO COMBUSTÍVEL BRASIL	218
1.1. Ações do Combustível Brasil	218
1.2. Atividades do Subcomitê de Tributação	219
2. CONTEXTUALIZAÇÃO	224
2.1. Legislação Tributária	224
2.2. Desenvolvimento Normativo	227
2.3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs	233
2.4. Análise da Bitributação	238
3. IMPORTÂNCIA DA ADERÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DE GLP	239
3.1. Potencial Perda de Arrecadação	239
3.2. Mercado de GLP	243
4. CONTRIBUIÇÕES DE DISTINTAS INSTITUIÇÕES.....	245
4.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP	245
4.2. Contribuições Acerca de uma Reorientação da Tributação Incidente sobre o GLGN	246
4.3. Contribuições Adicionais	248
COMENTÁRIOS FINAIS.....	250
AGRADECIMENTOS.....	251
REFERÊNCIAS	252
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO E QUADRO SÍNTESE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES.....	255
A.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP	255
A.2. Contribuições sobre a Busca de uma Reorientação da Tributação Incidente no GLP Oriundo de Gás Natural (GLGN)	259
APÊNDICE B – ESQUEMAS TRIBUTÁRIOS ENVOLVENDO MOVIMENTAÇÕES DE GLGN ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS	264
B.1. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias do Protocolo	264
B.2. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e Não Signatárias que Adotam o Preconizado pelo Protocolo	265
B.3. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e uma Não Signatária que Não Adota o Preconizado pelo Protocolo	266

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB	219
Figura 2 – Programação do <i>Workshop</i> Preços Diferenciados e Incidência de Tributação de GLP 223	
Figura 3 – Origens do GLP	226
Figura 4 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 33/2003 no momento da sua criação	228
Figura 5 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 197/2010 no momento da sua criação	230
Figura 6 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014 até outubro de 2017	232
Figura 7 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Nacional	240
Figura 8 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Importado	241
Figura 9 – Participação de GLP Nacional por Origem em 2026	243
Figura 10 – Balanço de GLP e GLGN em 2026	244
Figura 11 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias	264
Figura 12 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Aceita o Preconizado pelo Protocolo	265
Figura 13 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Não Aceita o Preconizado pelo Protocolo	266

INTRODUÇÃO

A Iniciativa Combustível Brasil surge a partir da necessidade do desenvolvimento de um mercado mais plural e competitivo. Nesse sentido, em sua primeira fase, o Combustível Brasil consolidou uma série de demandas de diversas instituições em 32 propostas, a fim de mapear o caminho e os desafios para o desenvolvimento do mercado.

Este documento é resultado da primeira análise desenvolvida no âmbito do CT-CB, pelo Subcomitê de tributação. O tema desenvolvido referência a proposta 32 do relatório do Combustível Brasil: Avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN).

Segundo a Constituição, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) integral sobre operações com combustíveis derivados de petróleo caberá ao estado onde ocorrer o consumo. Tal situação se verifica com o GLP oriundo das refinarias a partir do processamento do óleo bruto. Por outro lado, o GLP proveniente das UPGN a partir do processamento do gás natural não se enquadra nessa situação. Assim, nas suas operações, caberá ao estado de origem o ICMS interestadual, e, ao de destino, a diferença entre a alíquota de ICMS interna e a interestadual.

O problema reside no fato de que o produto GLP é quimicamente idêntico, independentemente se proveniente do petróleo ou do gás natural, sendo impossível separar as moléculas de um recipiente de acordo com a sua origem. Em decorrência disso, havia a possibilidade de um estado de destino reivindicar para si o recolhimento integral do ICMS sobre uma carga que contivesse uma mistura de GLP proveniente do gás natural e do petróleo, mesmo que a parte da carga referente ao gás natural já houvesse recolhido ICMS interestadual para o estado de origem da mesma. Haveria, portanto, a ocorrência de bitributação do referido produto.

A fim de resolver esse impasse, o Protocolo ICMS nº 4/2014 estabeleceu os procedimentos nas operações interestaduais de GLP derivado de Gás Natural – atualmente denominado para fins tributários como GLGN. Atualmente, quatro unidades federativas ainda não o assinaram: Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e Roraima. Ainda que parte desses entes respeitem as diretrizes estabelecidas pelo referido protocolo, por não serem signatários, resta aos contribuintes envolvidos nas operações um sentimento de insegurança jurídica, haja vista a possibilidade de cobrança retroativa de valores de ICMS por até cinco anos. Essa insegurança onera desnecessariamente os contribuintes envolvidos, os quais se veem obrigados a provisionar passivos contingentes, retendo capital que poderia ser aplicado em investimentos.

Esse relatório se subdivide em quatro capítulos, iniciando com o levantamento dos trabalhos elaborados no âmbito do Combustível Brasil, incluindo os desenvolvimentos do Subcomitê de Tributação, sobre a proposta que trata da bitributação do GLP. No Capítulo 2, elabora-se a contextualização do tema com a evolução do desenho legal e infra-legal acerca da tributação do GLP derivado de gás natural. Além disso, elenca-se a discussão acerca da constitucionalidade das regras estabelecidas para tratamento do GLP derivado de gás natural e, finalmente, avalia a adequação da nomenclatura bitributação à luz da atual conjuntura do setor. Por sua vez, o terceiro capítulo busca explicitar a relevância desse tema através de análises quantitativas do mercado de GLP e dos potenciais impactos tributários para as Unidades Federativas (UFs) que não aderiram ao Protocolo ICMS nº 4/2014. O Capítulo 4 analisa as contribuições recebidas das instituições que se interessaram em colaborar com o desenvolvimento desse tema. Finalmente, são destacados os comentários finais sobre o estudo desenvolvido, incluindo limitações e os encaminhamentos propostos.

1. TRABALHOS DO COMBUSTÍVEL BRASIL

Lançada em fevereiro de 2017, a Iniciativa Combustível Brasil tem como objetivo propor ações e medidas para estimular a livre concorrência e a atração de investimentos para o setor de abastecimento de combustíveis, diante do reposicionamento da Petrobras. Busca-se atender às necessidades de incremento da oferta interna e suprir o consumidor brasileiro em condições adequadas de preço e qualidade, com ênfase no estímulo à entrada de novos atores no setor e à livre concorrência, em um ambiente regulatório objetivo e claro, pautado na transparência.

1.1. Ações do Combustível Brasil

A Iniciativa, por meio de seu núcleo operacional formado por Ministério de Minas e Energia (MME), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), desenvolveu diversas ações. Foram realizadas reuniões com dezenas de agentes do setor e elaborado o "Relatório Final da Iniciativa Combustível Brasil - Setor de Combustíveis, Biocombustíveis e Demais Derivados de Petróleo", de maio de 2017⁸⁸, objeto de *workshop* e Consulta Pública, contendo 32 propostas para a promoção e a intensificação da livre iniciativa no mercado brasileiro de combustíveis (Combustível Brasil, 2017a e 2017b).

Como resultado, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou as ações realizadas pela Iniciativa e editou a Resolução CNPE nº 15/2017 (CNPE, 2017), contendo diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis para atração de investimentos, quais sejam:

- I - incremento e diversificação da oferta interna de combustíveis e de derivados de petróleo;
- II - ampliação da produção de derivados de petróleo no País;
- III - expansão da infraestrutura para garantia do abastecimento nacional de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com estímulo a modos de transporte mais eficientes;
- IV - promoção de maior transparência em relação às capacidades e aos critérios de remuneração pelos serviços e uso da infraestrutura por terceiros;
- V - desenvolvimento de um mercado competitivo nos diversos elos da cadeia, com condições de oferta a preços de mercado para os combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;
- VI - promoção da livre concorrência, respeito aos contratos e proteção dos interesses dos consumidores;
- VII - aperfeiçoamento da estrutura tributária do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis;

⁸⁸ Apresentado na 34ª Reunião Ordinária do CNPE, em 08 de junho de 2017.

VIII - aprimoramento do arcabouço normativo do setor de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis; e

IX - transição para a nova configuração do mercado, sem prejuízo ao abastecimento de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis em todo o território nacional.

A resolução também criou o Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis (CT-CB), com objetivo de avaliar a implementação das propostas apresentadas na Iniciativa. O CT-CB é composto por: Ministério de Minas e Energia (MME), que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos (SPPI) da Secretaria-Geral da Presidência da República; Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Empresa de Pesquisa Energética (EPE); e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

Neste contexto, o CT-CB definiu a sistemática de avaliação das 32 propostas em quatro subcomitês temáticos: Infraestrutura, Abastecimento, Concorrência e Competitividade, e Tributação (Combustível Brasil, 2017b e 2017c). A coordenação dos subcomitês é indicada na Figura 11.

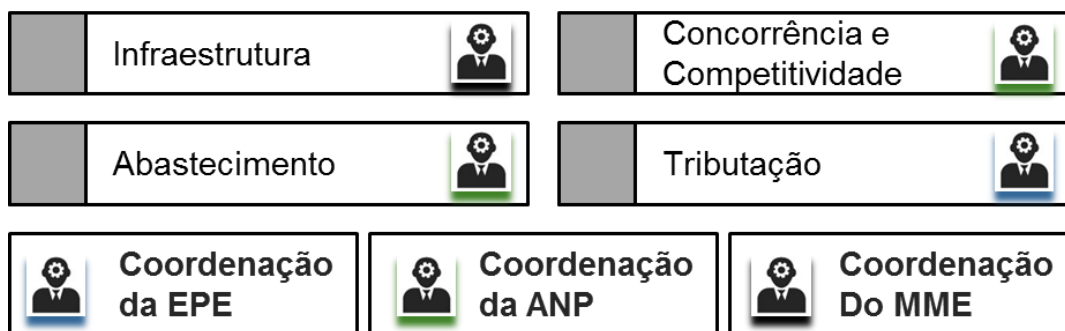


Figura 11 – Coordenação dos Subcomitês Temáticos do CT-CB

A reunião inaugural do CT-CB, realizada em 09 de agosto de 2017, definiu a sequência de propostas a serem tratadas em cada subcomitê. A partir dela, os membros do CT-CB, os agentes econômicos e demais instituições foram solicitados a indicar em quais propostas a serem analisadas no âmbito dos subcomitês teriam interesse em participar. A seção 1 descreve os encaminhamentos e ações do Subcomitê de Tributação (SCT Tributação).

1.2. Atividades do Subcomitê de Tributação

O SCT Tributação, coordenado pela EPE, é responsável pela análise das seguintes propostas, ordenadas de acordo com a sequência de ação aprovada pelo CT-CB:

- Proposta 32: Avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN).
- Proposta 29: Avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com base em experiências internacionais, como forma de estimular a ampliação e diversificação dos agentes e aumentar a competição no mercado doméstico de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo.
- Proposta 30: Avaliar a simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo para garantir a isonomia no tratamento dos agentes.
- Proposta 28: Desenvolver estudo quanto aos impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, bem como na logística de abastecimento interestadual, sobretudo no que tange ao ICMS.
- Proposta 31: Avaliar alternativas de estímulo à atividade de rerrefino, analisando a criação de tributos ou outros mecanismos, tendo em vista as externalidades positivas inerentes ao processo.

No âmbito dos trabalhos elaborados pelo SCT Tributação, optou-se por iniciar a análise com foco maior no primeiro tema apresentado. Assim, este relatório tem o objetivo de informar e subsidiar o CNPE com este relatório contendo análises sobre a Proposta 32, de “avaliar alternativas à incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN)”.

Para elaborar o presente relatório, o SCT Tributação realizou diversas ações com as entidades participantes do CT-CB, agentes econômicos e demais partes interessadas, que tiveram como objetivo envolver o maior número possível de instituições/entidades de modo a captar as diversas visões sobre o tema. A cronologia e as ações importantes para a elaboração da análise apresentada nesse documento estão detalhadas ao longo deste Capítulo.

Os seguintes membros do CT-CB se propuseram a participar e estiveram presentes regularmente nas atividades do SCT Tributação: Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que o coordena; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); e Ministério da Fazenda (MF). Diante da relevância da questão tributária do ICMS, convidou-se o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) a integrar este subcomitê. Nas últimas reuniões, também houve participação da Casa Civil, que optou por não assinar o documento por não haver indicação formal de sua participação no subcomitê.

Ao todo, foram realizadas dez reuniões para tratar do tema da proposta 32 do Combustível Brasil, que ocorreram no segundo semestre de 2017, nos dias 23/8, 6/9, 22/9 (manhã), 22/9 (tarde), 29/9, 18/10, 6/11, 9/11, 14/11 e 17/11. Os encontros tiveram como pauta apresentações do posicionamento das instituições que demonstraram interesse em agregar informações ao subcomitê, início do diálogo com o DF, bem como reuniões internas aos membros do SCT Tributação para definição de cronograma, de *workshop*, alternativas de contato com secretarias de fazenda e do produto de entrega (este relatório).

Com o objetivo de identificar as distintas visões das instituições afetas à Proposta 32, buscaram-se elementos através das reuniões com entidades que demonstraram interesse ou que fossem levantadas como estratégicas para o tema em discussão. Em seguida, optou-se pelo envio de questionário (Apêndice A) acerca da tributação incidente sobre o GLP derivado de gás natural para complementar e oficializar posicionamentos institucionais. Estas ações permitiram, ainda, ampliar a participação dos agentes do mercado nas discussões e receber subsídios para uma análise mais aprofundada sobre o tema, observando os distintos posicionamentos.

O questionário foi dividido em três partes. Na primeira, buscou-se mapear as dificuldades da atual tributação do GLP oriundo de UPGN, além dos impactos decorrentes da sistemática vigente. A segunda parte procurou identificar possíveis caminhos para uma reorientação/possíveis soluções aplicáveis à tributação incidente sobre o produto, bem como o impacto ou interferência sobre preços, agentes e UFs. A última parte permitiu comentários adicionais e inclusão de outras informações relevantes.

As perguntas foram encaminhadas para as instituições que solicitaram participação na análise da Proposta 32. As seguintes instituições receberam o questionário: Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (Asmirg), Associação Brasileira de Entidades de Classe das Revendas de Gás LP (Abragás), Consigaz, Liquigás Distribuidora S.A (Liquigás), Petrobahia S.A, Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (Sindigás), Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Petrobras Transporte S.A. (Transpetro); Refinaria Manguinhos; União Brasileira do Biodiesel e Bioquerosene (Ubrabio); e Governo do Maranhão, com apoio da Secretaria de Fazenda do estado (Sefaz-MA). Asmirg, Abragás, Governo do Maranhão/Sefaz-MA IBP, Liquigás/Sindigás e Petrobras responderam o questionário. As respostas serão sintetizadas e analisadas no Capítulo 4⁸⁹, após a contextualização do tema (Capítulo 2) e o levantamento da relevância para o País e, em especial, para as UFs não signatárias do protocolo ICMS que define a metodologia tributária para o GLGN (Capítulo 3).

⁸⁹ O Apêndice A apresenta um quadro resumo das contribuições recebidas pelo SCT Tributação. Com vistas a dar maior transparência, o conteúdo completo das respostas recebidas do questionário do SCT Tributação está disponível em Combustível Brasil (2017c).

Paralelamente ao questionário, outras ações também foram realizadas pelos membros do SCT Tributação. Uma delas, após convite do Secretário-Executivo do Confaz, foi a apresentação do Programa Combustível Brasil no âmbito do GT05 (combustíveis), no dia 5 de outubro de 2017. Apresentação visou aproximar os representantes deste GT com os do Combustível Brasil para discutir sugestões de melhoria à proposta 32 e ficar a disposição de possíveis outras.

Ainda, conforme definido em reunião do SCT Tributação, foram realizados contatos com os quatro entes federativos (DF, ES, PB e RR) que não assinaram o protocolo ICMS que se refere à metodologia de tributação do GLP de gás natural para entender os motivos que os levaram a não adesão. Para esta finalidade, as tratativas com os entes RR e PB continuam, porém ainda sem lograr êxito. Diferentemente daqueles entes, com o Estado do Espírito Santo se conseguiu abrir diálogo, onde foi explicitado que, apesar do estado não ser signatário do protocolo ICMS em questão, as normas internas da Secretaria de Fazenda desta UF (Sefaz-ES) estabelecem o uso de procedimentos semelhantes. Isso reforça a tese levantada pelos agentes de que as UFs não signatárias já aceitam o recolhimento tal como se tivessem aderido, conforme será indicado no Capítulo 4. Recentemente, a Sefaz-ES nos informou que segue os trâmites para aderir ao protocolo já na próxima reunião do Cotepe⁹⁰, a ser realizada de 21 a 23 de novembro de 2017.

Em reunião com os representantes do governo do DF, o MME, representando o SCT Tributação, foi informado que não procede a informação de que eles aceitam o recolhimento de ICMS para o estado de origem, ainda que o GLP seja derivado de gás natural. A Sefaz-DF, questionada sobre o porquê da não-adesão ao Protocolo ICMS nº 4/2014, informou que se aderisse teria perda de arrecadação, uma vez que não é estado produtor de GLGN. Por último, informaram que, dada a ciência sobre a decisão da ADI nº 3800/2006 durante a reunião, estudariam os impactos de uma possível adesão ao supracitado protocolo e que, após as conclusões dos estudos, informariam o MME.

No fim de outubro, com o objetivo de expor os desenvolvimentos dos trabalhos do subcomitê, consolidar as contribuições recebidas e abrir nova oportunidade para exposição/complementação de ideias, foi realizado o *workshop* “Preços diferenciados e incidência de tributação de GLP”. A parte da manhã do dia 31/10 foi dedicada ao SCT tributação e teve um painel para explanação do trabalho realizado e recebimento de contribuições adicionais sobre o tema, conforme indicado na Figura 12.

⁹⁰ Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

10h30 **Painel 1 – Subcomitê de Tributação – Incidência de tributação no GLP**

***Bloco Único:** Andamento dos trabalhos e exposição das contribuições recebidas e impactos da adesão das Unidades Federativas ao Protocolo ICMS 4/2014*

Marcelo Cavalcanti

Superintendente Adjunto de Petróleo/EPE e Coordenador do Subcomitê de Tributação

11h15 **Contribuições e debates**

11h50 **Comentários finais**

12h00 **Intervalo para almoço**

Figura 12 – Programação do Workshop Preços Diferenciados e Incidência de Tributação de GLP

A seguir, no Capítulo 2, realiza-se a contextualização do tema da proposta 32 do Combustível Brasil, analisado neste relatório.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Tributação é sempre um assunto importante, pois além de elevada representatividade no preço final, o País possui incidência de um regime federalista com metodologias complexas. No caso da tributação do GLP, complexidade é tamanha que confunde até aqueles que frequentemente realizam os recolhimentos.

As próximas seções tratam a evolução constitucional, e de leis e regulamentos tributários, além de processos de Ações de Inconstitucionalidade (ADI) a fim de esclarecer pontos importantes sobre situações vigentes e contextualizar o leitor sobre a tributação do GLP. Em particular, a Seção 2.4 analisa se a utilização técnica da terminologia bitributação é aplicável ao caso do GLP.

2.1. Legislação Tributária

Com a promulgação da atual Carta Magna (Brasil, 1988), foram definidos como imunes à incidência de ICMS nas operações interestaduais o petróleo, os combustíveis dele derivados e lubrificantes (art. 155, §2º, X, b):

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]

X - não incidirá: [...]

b) **sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados**, e energia elétrica; (grifo nosso)

Nota-se que o constituinte foi claro quanto à imunidade como sendo exclusiva a combustíveis derivados do petróleo. No entanto, não havia ainda à época nenhuma referência explícita aos derivados de gás natural.

Essa situação começou a mudar com a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a qual estabeleceu em seu art. 6º uma diferenciação legal entre o petróleo e o gás natural (Brasil, 1997):

Art. 6º Para os fins desta Lei e de sua regulamentação, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - Petróleo: todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural, a exemplo do óleo cru e condensado;

II - Gás Natural ou Gás: todo hidrocarboneto que permaneça em estado gasoso nas condições atmosféricas normais, extraído diretamente a partir de reservatórios petrolíferos ou gaseíferos, incluindo gases úmidos, secos, residuais e gases raros;

Após a referida lei, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 33/2001, a qual explicitou a diferença de tratamento tributário a ser dado aos combustíveis derivados do petróleo e aos derivados do gás natural. O ICMS advindo de operações interestaduais com lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo será devido integralmente à UF onde ocorrer o consumo (Brasil, 1988). Já nas operações com gás natural e seus derivados, o imposto deverá ser repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias (Brasil, 2001):

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

[...]

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem; (grifo nosso)

O GLP é um produto que contém, essencialmente, uma mistura de propano e butano, e pode ser obtido em Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGNs) ou refinarias e centrais petroquímicas, conforme indicado na Figura 13.

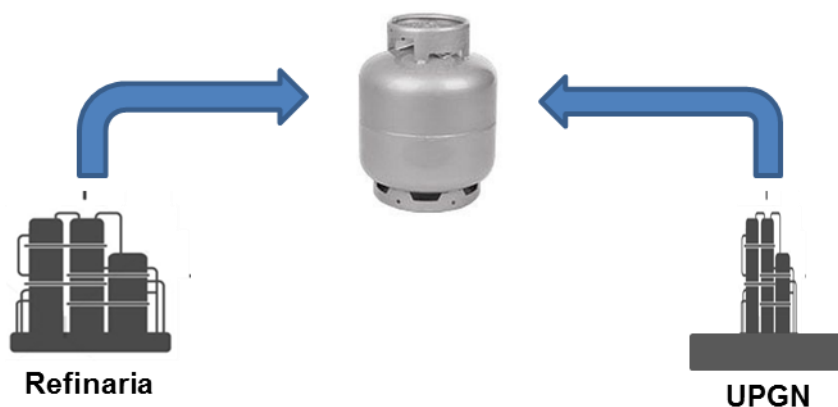


Figura 13 – Origens do GLP

O produto obtido em refinarias ou centrais petroquímicas é derivado de petróleo e, portanto, seu ICMS deve ser encaminhado integralmente à UF de destino (consumo). O tratamento dessa exceção constitucional é, aparentemente, mais simples que a regra geral de recolhimento desse imposto.

No entanto, o problema tributário efetivamente surge quando o mesmo produto do ponto de vista físico-químico é obtido por outra rota. Nesse sentido, destaca-se que o produto advindo de UPGNs, derivado de gás natural, não está inserido na exceção constitucional indicada anteriormente, e deve ter uma parcela do ICMS recolhido para a UF de origem (produção ou importação).

Vale destacar que a não uniformização do tratamento tributário acarreta distorções na formação de preços do GLP, com impactos na própria receita fiscal das UFs, na cadeia de abastecimento do produto e com potenciais reflexos sobre o consumidor. Nesse sentido, foram desenvolvidas normas como tentativa de tratamento a essa questão. A primeira regra estabelecida no âmbito do Confaz foi o Protocolo ICMS nº 33/2003.

2.2. Desenvolvimento Normativo

Posteriormente à EC nº 33/2001, a qual trouxe à luz a necessidade de um tratamento de controle diferenciado do GLP derivado de gás natural (GLP-GN), dez UF's (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe) firmaram o Protocolo ICMS nº 33/2003, definindo procedimentos a serem aplicados para o cálculo do que seria o volume de saída mensal de produto desses estados para entrada em outros, signatários ou não. Ficou definido que tal volume transacionado deveria ser percentualmente constituído de GLP e GLP-GN conforme as proporções calculadas dos recebimentos no mês imediatamente anterior:

Cláusula segunda Os estabelecimentos industriais e importadores deverão identificar a quantidade de saída de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP derivado de Gás Natural e de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP derivado do próprio petróleo, por operação.

§ 1º Para efeito do disposto no 'caput' desta cláusula a quantidade deverá ser identificada proporcionalmente à participação de cada produto no somatório do estoque inicial e nas quantidades produzidas ou importadas **tendo como referência o mês imediatamente anterior.** (grifo nosso)

Destaca-se que as normas tributárias criaram a nomenclatura GLP-GN para diferenciar do GLP oriundo de petróleo e conferir o adequado tratamento ao Gás Liquefeito de Petróleo derivado do Gás Natural. Contudo, o agente regulador responsável por definir especificação e nomenclatura de combustíveis, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), considera apenas a existência de GLP, pois quimicamente é o mesmo produto. Mesmo internacionalmente, o produto é tratado como GLP (*Liquefied Petroleum Gas – LPG*) e, ainda que *petroleum* tenha abrangência maior que petróleo, não inclui gás natural.

Cumpre-se ressaltar, ainda, que especificidades como essa dinâmica de nomenclatura tributária/técnica pode servir como barreira à entrada de novos agentes nesse mercado.

A Figura 14 ilustra a participação das UF's no instante de criação do Protocolo ICMS nº 33/2003.

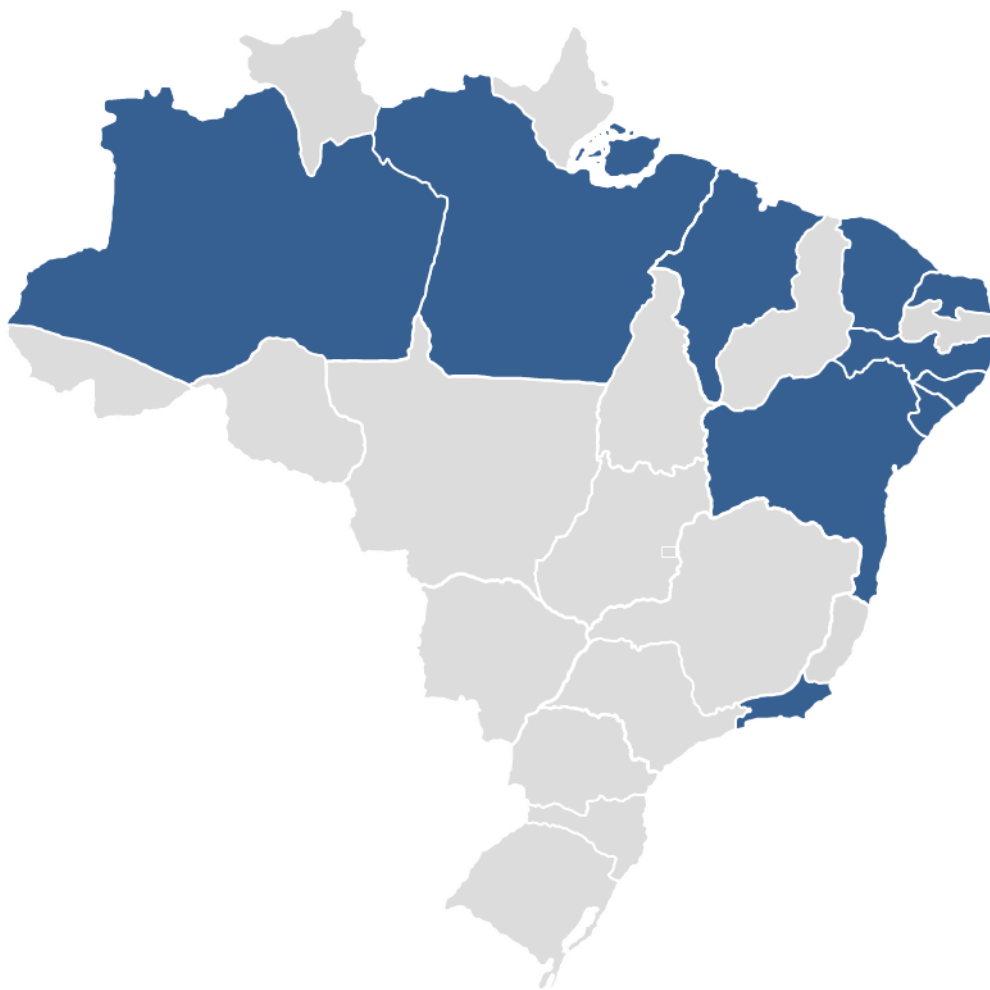


Figura 14 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 33/2003 no momento da sua criação

Fonte: *Elaboração Própria a partir de Confaz (2003).*

Nesse primeiro instante, o mapa indica a baixa representatividade dos estados signatários, uma vez que apenas 10 das 27 UFs aderiram ao referido protocolo. No entanto, fica evidenciada a adesão maciça nas Regiões Norte e Nordeste do País, acrescido do Estado do Rio de Janeiro. Com o passar dos anos, outras UFs aderiram ao Protocolo ICMS nº 33/2003, através dos seguintes atos normativos:

- Protocolo ICMS nº 25/2004 – Amapá
- Protocolo ICMS nº 40/2004 – Acre e Rondônia
- Protocolo ICMS nº 11/2007 – Paraná
- Protocolo ICMS nº 42/2007 – Rio Grande do Sul
- Protocolo ICMS nº 49/2007 – Santa Catarina
- Protocolo ICMS nº 114/2008 – Tocantins
- Protocolo ICMS nº 92/2010 – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Além do aumento da representatividade dos estados do Norte e Nordeste do País, destaca-se a adesão, no mesmo ano, dos três estados da Região Sul e, em 2010, de dois da Região Centro-Oeste.

O Protocolo ICMS nº 33/2003 foi revogado pelo Protocolo ICMS nº 197/2010, que o substituiu, tendo os mesmos 19 Estados como signatários. A principal alteração introduzida foi a modificação da referência para o cálculo dos percentuais de GLP (derivados de petróleo e de gás natural) transacionados, deixando de ser o mês imediatamente anterior e passando ser a média ponderada dos três meses que antecedem o mês imediatamente anterior ao da realização das operações.

Cláusula segunda Os estabelecimentos industriais e importadores deverão identificar a quantidade de saída de Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGN e de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, por operação.

§ 1º Para efeito do disposto no “caput” desta cláusula a quantidade deverá ser identificada, calculando-se o percentual de cada produto no total produzido ou importado, **tendo como referência a média ponderada dos três meses que antecedem o mês imediatamente anterior ao da realização das operações.** (grifo nosso)

Textualmente, o documento inova ao apresentar pela primeira vez a sigla GLGN, substituindo a sigla utilizada no protocolo anterior (GLP-GN). Conforme explicado anteriormente, a ANP não reconhece outro produto semelhante ao GLP em função de sua origem. Contudo, para facilitar o entendimento e a fluidez da discussão a respeito da proposta 32 do Combustível Brasil, este relatório adotará, a partir desse ponto, a nomenclatura sugerida pelas normas tributárias adotadas pela maioria das UFs: GLGN para o derivado de gás natural. O termo GLP, quando não especificado, segue a nomenclatura técnica da ANP e inclui o derivado de petróleo e o de gás natural.

Em 2010, o País começava a parecer mais representado no mapa de adesões ao protocolo ICMS sobre o GLGN, conforme observado na Figura 15.



Figura 15 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 197/2010 no momento da sua criação

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2010).

No ano de 2013, o Protocolo ICMS nº 82/2013 alterou parte do Protocolo ICMS nº 197/2010, definindo a necessidade de identificação da origem do GLGN, se nacional ou importada:

Cláusula segunda Os estabelecimentos industriais e importadores deverão identificar a quantidade de saída de Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGNn de origem nacional, Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGNI originado de importação e de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, por operação;

Após as mudanças do Protocolo ICMS nº 82/2013, o nível de complexidade do sistema tributário aumentou, e mais duas UFs aderiram ao Protocolo ICMS nº 197/2010, através dos seguintes atos:

- Protocolo ICMS nº 85/2013 – Espírito Santo
- Protocolo ICMS nº 90/2013 – Piauí

Com 21 estados signatários, o Protocolo ICMS nº 197/2010 perdurou até 2014, quando foi revogado e substituído pelo Protocolo ICMS nº 4/2014. As mudanças implementadas foram de natureza acessória, referentes ao meio pelo qual as informações devem ser compartilhadas. Enquanto no Protocolo ICMS nº 197/2010 prevalecia a necessidade de envios entre os agentes de diversos relatórios impressos - por vezes em várias vias, o Protocolo ICMS nº 4/2014 informatizou o processo, facilitando o controle e o acompanhamento dos dados fornecidos. Para exemplificação, comparar-se-ão os deveres das refinarias de petróleo e das suas bases, presentes em ambos os documentos. No Protocolo ICMS nº 197/2010 consta:

Cláusula sétima A refinaria de petróleo ou suas bases, de posse dos relatórios mencionados nas cláusulas anteriores, devidamente protocolados pela unidade federada de localização do emitente, deverá:

I - **elaborar os relatórios** demonstrativos dos recolhimentos do ICMS devido, relativos aos GLGNn de origem nacional e GLGNI originado de importação, no mês, em **2 (duas) vias, por unidade federada de destino**, de acordo com o modelo constante no Anexo IV;

II - remeter uma **via do relatório** referido no inciso I à unidade federada de destino, até o décimo quinto dia de cada mês, referente ao mês anterior, mantendo a outra em seu poder para exibição ao fisco. (grifos nossos)

Já no Protocolo ICMS nº 4/2014, o procedimento foi aperfeiçoado:

Cláusula sétima A refinaria de petróleo ou suas bases deverá:

I - **inserir no programa de computador** de que trata a cláusula oitava, os dados informados pelos contribuintes de que tratam a cláusula sexta;

II - enviar as informações a que se refere o inciso I, por **transmissão eletrônica de dados**, na forma e prazos de que trata a cláusula oitava; (grifos nossos)

Com exceção do Espírito Santo, os demais estados signatários do Protocolo ICMS nº 197/2010 também subscreveram o Protocolo ICMS nº 4/2014, totalizando 20 UFs. Ademais, a informatização procedimental incentivou a adesão, a partir de 2016, de entes que representam quase 40% da demanda de GLP do País:

- Protocolo ICMS nº 90/2015 – Goiás, Minas Gerais e São Paulo (efeitos a partir de 2016)

Atualmente, apenas Distrito Federal, Espírito Santo, Paraíba e Roraima não fazem parte do Protocolo ICMS nº 4/2014, como ilustrado na Figura 16.

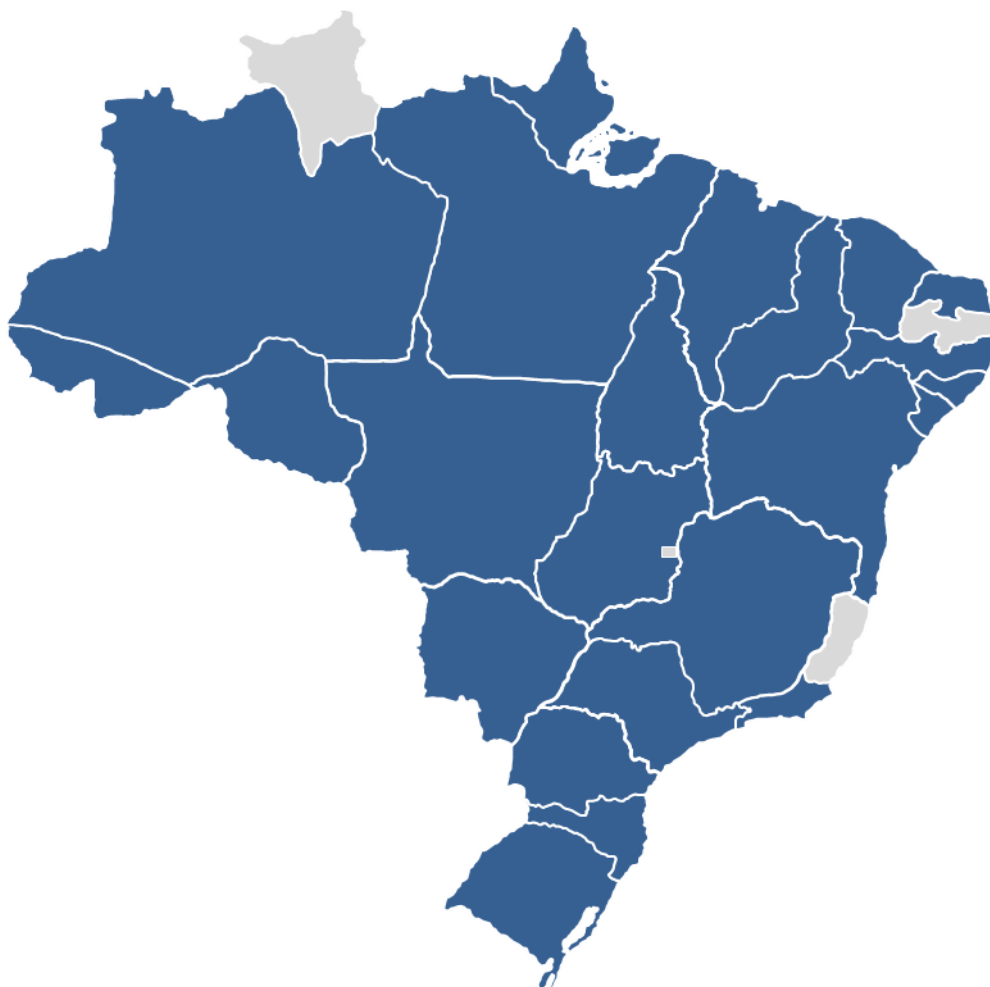


Figura 16 – Estados signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014 até outubro de 2017

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2015).

Conforme explicitado na seção 1, ao longo do desenvolvimento desse trabalho, o Estado do Espírito Santo sinalizou o interesse em aderir ao Protocolo ICMS nº 4/2014, devendo fazê-lo na próxima reunião do Confaz, no final de novembro.

Cumpra ressaltar que, ao longo do desenvolvimento descrito nessa seção, a sistemática estabelecida para tratamento tributário do GLGN foi alvo de críticas e até de ações para averiguar sua constitucionalidade, tal como descreve a Seção 2.3.

2.3. Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs

No dia 30 de dezembro de 2003, o Estado do Piauí impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) a ADI nº 3.103/2003. Entendia o proponente que o GLGN⁹¹ gozava da imunidade sobre o ICMS interestadual dada aos combustíveis derivados do petróleo (art. 155, § 2º, X, b), aduzindo por esse motivo que, com a EC nº 33/2001, caberia a lei complementar legislar sobre situação diversa:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

X - não incidirá:

[...]

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

[...]

XII - cabe à lei complementar

[...]

h) **definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade**, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b; (grifo nosso)

No caso de ausência de referida lei, arguiu o solicitante que a matéria deveria ser disciplinada provisoriamente por convênio, e não por protocolo, conforme exposto no art. 4º da EC nº 33/2001:

Art. 4º Enquanto não entrar em vigor a lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, h, da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal, mediante **convênio** celebrado nos termos do § 2º, XII, g, do mesmo artigo, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria. (grifo nosso)

Ainda na petição inicial, o Estado do Piauí apresentou uma estimativa quantificando a sua perda arrecadatória no caso de eventual adesão ao Protocolo ICMS nº 33/2003 (página 11 da petição). Compartilhou também o valor estimado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais. Valores referentes ao ano de 2003:

⁹¹ Conforme descrito anteriormente, nessa época o regramento ainda tratava como GLP-GN, mas para facilitar a fluidez da leitura, optou-se pelo uso da sigla GLGN, adotada para fins tributários a partir de 2010.

O Estado do Piauí, v.g. sofrerá uma perda arrecadatária de aproximadamente **R\$ 1.000.000,00/mês** (um milhão de reais por mês), prejuízo que se fará sentir em todos os demais Estados consumidores. A título exemplificativo, pertine participar à Corte informação colhida de manifestação proferida pela Secretaria de Estado de Minas Gerais (Superintendência de Fiscalização), donde se extrai que, se idêntica medida vier a alcançar aludida Unidade federada, o prejuízo mensal sofrido por seus cofres alcançará cifra correspondente a **R\$ 8.000.000,00** (oito milhões de reais). (grifos nossos)

Apresentada a peça, do relatório, de 15 de dezembro de 2005, subtrai-se que, de acordo com os entes signatários, litisconsortes passivos necessários⁹², o Protocolo ICMS nº 33/2003 não disciplinaria a incidência monofásica do ICMS sobre operações com combustíveis e lubrificantes (art. 155, §2º, XII, “h” da CF/1988) senão que apenas disciplinaria procedimentos comuns em relação à substituição tributária do ICMS (Convênio ICMS nº 3/1999).

O relator, Ministro Cezar Peluso, entendeu que o Protocolo ICMS nº 33/2003 não cuida da incidência monofásica de ICMS sobre combustíveis, mas apenas se limita a prescrever deveres instrumentais em relação às operações com Gás Liquefeito de Petróleo sujeitas à substituição tributária prevista no Convênio ICMS nº 3/1999, o qual “dispõe sobre o regime de substituição tributária nas operações com combustíveis e lubrificantes, derivados ou não de petróleo, e outros produtos.” Concluiu:

Até a edição de lei complementar prevista no art. 155 §2º, XII, “h”, da CF/88, ou do convênio previsto no art. 4º da EC nº 33/2003, as operações com combustíveis e lubrificantes continuam sujeitas à incidência plurifásica (em cada operação) e à imunidade prevista no art. 155, X, “b”, da CF/88, relativa às operações interestaduais de petróleo e combustíveis dele derivados.

A cláusula segunda do Protocolo impugnado institui o dever de identificação, nas operações interestaduais, da origem do Gás Liquefeito do Petróleo e, consequentemente, permite aplicação da imunidade ao combustível derivado do petróleo e tributação do derivado do gás natural, sob regime de substituição tributária (não sujeito à imunidade do art. 155, X, “b”).

Eventual repercussão sobre o montante de ICMS devido a cada unidade federativa é apenas indireta, apoiada nas cláusulas constitucionais e na legislação complementar. O Protocolo nada inova em tal sistemática, senão que, antes, mantém o regime de substituição tributária, fazendo remissão expressa ao Convênio ICMS nº 3/99.

Como o Protocolo ICMS nº 33/2003 não ofende o art. 155, §2º, XII, “h”, da CF/88, porque não disciplina a incidência monofásica do ICMS, é desnecessário excogitar inconstitucionalidade formal arguida pelo requerente.

⁹² “Litisconsortes passivos necessários” se refere às pessoas – físicas ou jurídicas - que necessariamente precisam integrar o polo passivo de uma ação.

Os demais Ministros acompanharam o relator, julgando a ação improcedente, por unanimidade, no dia 1º de junho de 2006. Importante destacar que o Estado do Piauí se tornou signatário do Protocolo ICMS nº 197/2010, sucessor do protocolo contestado ao STF em 2003, tendo a ele aderido através do Protocolo ICMS nº 90/2013. Conforme descrito na Seção 2.2, atualmente, o Piauí é signatário do Protocolo ICMS nº 4/2014.

Menos de quatro meses após o julgamento da ADI nº 3.103/2003, o Estado da Paraíba impetrou, no dia 12 de setembro de 2006, ADI com objeto similar. Esta nova ação, no entanto, impugnava uma gama maior de dispositivos (páginas 52 e 53 da petição inicial):

Ante o exposto, vem o autor desta ação requerer:

[...]

3. a declaração de inconstitucionalidade formal da alínea “h” do inciso XII do §2º e dos incisos II e III do §4º do artigo 155 da Constituição, inserido pela EC nº33/01;

4. a declaração de inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da expressão “gás natural e seus derivados”, constante do art. 155, §4º, II e III da Constituição Federal, incluída pela Emenda Constitucional nº33/01;

5. alternativamente ao item 4, dar interpretação conforme a expressão “gás natural e seus derivados”, para dela extrair o GLP proveniente do petróleo em estado gasoso (gás natural), enquadrando-o na imunidade do art. 155, §2º, X, “b”;

6. a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Cláusula primeira, §4º da Cláusula segunda, do inciso III da Cláusula terceira, do inciso IV da Cláusula quarta, Cláusula oitava-A e Cláusula décima primeira, todas do Protocolo ICMS nº33/03.

[...]

A ação em tela se diferia da ADI nº 3.103/2003 por não atacar a questão da monofasia e por impugnar, além do Protocolo ICMS nº33/2003, a EC nº 33/2001, solicitando a aplicação de efeitos retroativos (*ex tunc*) para a declaração de inconstitucionalidade.

Pontuou-se no documento que a mudança na destinação do ICMS em relação ao GLGN ofende o Princípio do Federalismo, pois provocaria enorme desequilíbrio financeiro nos Estados consumidores, enquanto a meta do federalismo é atingir uma situação em que exista equilíbrio de produção, riqueza, território e poder entre os diversos entes autônomos. Além disso, o favorecimento a Estados produtores de GLGN – já beneficiários do recebimento de *royalties* – iria de encontro à redução das desigualdades regionais, objetivo prioritário da República Federativa do Brasil. Entendia também o postulante, que o GLGN deveria gozar sim da imunidade dada aos combustíveis derivados de petróleo, pois o gás natural seria, segundo o requerente, “petróleo em estado gasoso”. Afirmou, o Estado da Paraíba, que a sua arrecadação já estaria prejudicada (páginas 8 e 9 da petição inicial):

O Estado da Paraíba, devido à introdução na Lei Maior da expressão “gás natural e seus derivados” através da EC 33/01, que motivou a celebração do Protocolo 33/03, teve sua receita de ICMS advinda do gás liquefeito de petróleo – GLP – drasticamente reduzida. É que antes da vigência do Protocolo todo o tributo oriundo dessa mercadoria, quando proveniente de outra Unidade da Federação, pertencia, na íntegra, ao Estado destinatário. Com esse ato normativo, o Estado da Paraíba está deixando de receber cerca de **35% do ICMS referente ao GLP, ou, aproximadamente R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais)**. (grifo nosso)

Dos entes federados signatários, litisconsortes passivos necessários, que se manifestaram, posicionaram-se contrários à ação impugnatória: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Sem embargo, manifestaram-se pela procedência da ação: Acre e Rondônia. Destaca-se o pronunciamento do Estado de Rondônia (página 3 da manifestação):

Salientamos que **a necessidade do Estado de Rondônia em ter integrado o Protocolo deu-se em virtude dos procedimentos para identificar a participação na receita do ICMS decorrentes das operações com gás GLP derivado do gás natural, conforme estabelece o referido protocolo, haja vista que Rondônia, apesar de não produzir gás natural, recebe o produto do Amazonas e o remete para o Estado do Acre**, advindo daí a necessidade de integrar o protocolo.

Em que pese a inclusão no polo passivo, o Estado de Rondônia é favorável à tese utilizada no patrocínio do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

De tal sorte que o Requerido agasalha os fundamentos lógicos, fáticos e jurídicos expostos na presente demanda, atrelando-se ao pedido do Autor, pelo que REQUER seja a presente Ação julgada procedente. (grifo nosso)

Extraí-se do trecho em negrito que o Estado de Rondônia seria prejudicado caso não aderisse ao Protocolo, porquanto remete ao Acre GLGN proveniente do Amazonas. Tal informação vai ao encontro do que se indicou no decurso das reuniões do SCT Tributação, realizadas no âmbito do Combustível Brasil. Nelas, foi aduzido que um Estado não signatário do Protocolo nº 4/2014, mas que seguisse o preconizado pelo documento ao receber o produto, ao remeter GLGN a outro ente teria que tratá-lo como se derivado do petróleo fosse, mesmo que quando recebido, tivesse sido tratado como derivado do gás natural⁹³.

Apesar de não constar inicialmente em nenhum polo da ADI, o Estado de Minas Gerais solicitou o ingresso na mesma na condição de *amicus curiae*⁹⁴, tendo sido o pedido deferido pelo relator. Concluiu (páginas 7 e 8 da manifestação):

⁹³ Para melhor compreensão, o Apêndice B detalha do processo tributário com a utilização de figuras esquemáticas.

⁹⁴ “Amigo da corte”. Termo referente a pessoa – física ou jurídica – que, inicialmente não constando em nenhum dos polos de um processo, se apresenta, provocada ou voluntariamente, para oferecer subsídios à ação.

Considerando a excelente manifestação doutrinária e jurisprudencial da petição inicial da ADI 3800 e o integral e minucioso enfrentamento da matéria pelo Estado da Paraíba, após demonstrar seu interesse na matéria e a relevância dessa, o Estado de Minas Gerais a ela adere e, pelos mesmos fundamentos declinados na peça de ingresso, requer seja decretada:

- 1) a inconstitucionalidade formal da alínea “h” do inciso XII do §2º e dos incisos II e III do §4º, todos do artigo 155 da CFRB/88, inserido pela EC 33/01;
- 2) a inconstitucionalidade material da expressão “gás natural e seus derivados” inserida na Lei Maior pela EC 33/01.

Apresentou, também, uma estimativa da sua perda de arrecadação (página 4 da manifestação):

Se, no entanto, a decisão da ADI [...] for desfavorável ao entendimento do Estado da Paraíba, o Estado de Minas Gerais poderá ter uma **perda** de receita da ordem de **R\$ 6,7 milhões/ano** (com base nos valores relativos a 2006), equivalente ao crédito de ICMS pela operação própria (interestadual) que seria deduzido do valor do ICMS/ST a ser recolhido em favor do Estado de Minas Gerais [...] (grifo nosso)

Cumpre citar que a perda arrecadatória estimada pelo Estado de Minas Gerais é inferior ao indicado pelo Estado da Paraíba e bem menor que o estimado para Minas Gerais na petição do Estado do Piauí (referente à ADI nº 3.103/2003).

Decorridos mais de onze anos da propositura da petição inicial, no dia 9 de novembro de 2017 o Ministro Alexandre de Moraes julgou extinto o processo sem resolução de mérito (páginas 9 e 10 da decisão):

No caso de que se trata, em que o Governador do Estado da Paraíba ataca dispositivos e expressões inseridas pela Emenda Constitucional nº 33/2001, bem como previsões veiculadas pelo Protocolo ICMS nº 33/2003, sempre sob a alegação de que afetado o pacto federativo como decorrência de alegado, mas claramente mal caracterizado desequilíbrio financeiro federativo, é manifesta a ausência de correlação específica entre os interesses do Estado e o objeto cuidado pelas disposições impugnadas. Essas, em verdade, somente redesenham a distribuição da tributação nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis, repartindo-se, mantida a proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias, o resultado entre os Estados de origem e de destino.

A defesa do pacto federativo como fundamento a atender o requisito da pertinência temática, necessariamente demandaria maior esforço argumentativo para a confirmação de que o Estado estaria afetado exclusiva e individualmente em seus interesses diretos. Do contrário, assinalando estar o princípio federativo assentado na ideia de coexistência solidária entre os seus Entes, apresentar-se-ia o Autor antes como espécie de curador, *in genere*, da ordem constitucional, papel que não lhe cabe, mas a habilitado como legitimado ativo universal, aquele para o qual a legitimação ativa é presumida de forma absoluta.

Na presente Ação Direta, não demonstrada de forma adequada e suficiente a existência do vínculo da pertinência temática relativamente aos atos e dispositivos atacados, mostrando-se não confirmada a referibilidade direta entre as normas e os interesses jurídicos da unidade federativa, não reunidas as condições processuais que permitam o seu conhecimento.

Assim considerado, ausente a legitimidade ativa do Requerente, com base nos arts. 21, § 1º, do Regimento Interno do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015, JULGO **EXTINTO o PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**. (grifo nosso)

Anteriormente indicado como um potencial entrave à adesão de algumas UFs, especialmente do Estado da Paraíba, a ADI nº 3.800/2006 foi extinta. Assim, inexistem ADIs pendentes de julgamento sobre a matéria objeto deste relatório.

A seguir, a seção 2.4 analisa o tratamento sobre a terminologia tributária utilizada na proposta 32 do Combustível Brasil.

2.4. Análise da Bitributação

A bitributação efetivamente ocorre quando dois entes da federação, por meio de suas pessoas jurídicas de direito público, tributam o mesmo contribuinte sobre o mesmo fato gerador. Sendo assim, seria necessária a exigibilidade do tributo por duas pessoas jurídicas de direito público (duas UFs distintas), sobre o mesmo sujeito passivo (p. e. distribuidor) e com o mesmo fato gerador (operação comercial – venda). No caso apontado pelas distribuidoras de GLP, cumprem-se os dois primeiros requisitos dos três para caracterizar a bitributação.

Quanto ao fato gerador, o que ocorre na prática são duas operações comerciais distintas: i) venda de GLP, na qual não se questiona o direito da sujeição ativa à UF destinatária do produto; ii) venda de GLGN, onde há dois sujeitos ativos da relação jurídica tributária – a UF remetente originária e a UF destinatária, onde se encontra o adquirente. A complexidade do problema ocorre em razão do entendimento da UF destinatária, na medida em que esta desconsidera a parcela de derivado de gás natural existente no produto remetido. Dessa forma, a UF destinatária acaba por exigir também a tributação do derivado de gás natural como se fosse derivado de petróleo.

Importante destacar, contudo, que a efetividade desta bitributação não existe se as UFs aceitarem em suas práticas fiscalizatórias os procedimentos previstos no Protocolo ICMS nº 4/2014, ainda que não sejam signatárias.

Diante do exposto, a proposta 32 do Combustível Brasil, que utiliza a designação de bitributação, deve ser reformulada para: “avaliar alternativas ao potencial risco de incidência de bitributação sobre o GLP oriundo de Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN)”.

A seguir, o Capítulo 3 busca destacar a relevância para as UFs e para o País de haver uma maior aderência tributária.

3. IMPORTÂNCIA DA ADERÊNCIA DA TRIBUTAÇÃO DE GLP

Após a contextualização apresentada no Capítulo 2, buscou-se estimar a importância da arrecadação advinda do GLP para as UFs não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014 até outubro de 2017. Em seguida, o Capítulo 3 analisa o mercado de GLP e suas perspectivas.

3.1. Potencial Perda de Arrecadação

De acordo com informações recebidas de agentes de mercado, descrita no Apêndice A, mesmo as UFs não signatárias aceitam o recolhimento sugerido no Protocolo ICMS nº 4/2014. Para as localidades em que essa afirmação se verifique, a perda de arrecadação efetiva é zero, uma vez que já está sendo adotada a metodologia. Contudo, para um maior entendimento do tema, tal informação foi temporariamente desconsiderada a fim de tentar obter uma estimativa do valor da perda caso as UFs aderissem ao referido protocolo. Esta seção explica a metodologia e estima a arrecadação para as referidas UFs no ano de 2016.

3.1.1. Metodologias e Levantamento de Dados

Primeiramente, tentou-se estimar a arrecadação de ICMS com as vendas de GLP para cada uma das quatro UFs, aplicando a regra estabelecida pelo Protocolo ICMS nº 4/2014. Desta forma, poder-se-ia analisar o impacto financeiro causado a cada UF, quando esta fosse signatária do protocolo supracitado.

Foram levantadas diversas informações para a estimativa, mas esbarrou-se na falta de dados sobre as movimentações interestaduais de GLP. Durante o *workshop* realizado, o subcomitê solicitou que se alguém tivesse os dados de movimentações, enviasse para o grupo. O Sindigás afirmou que o subcomitê teria que ter acesso a cada nota fiscal, que teria a origem, destino e preço de cada movimentação interestadual de GLP, sendo tarefa extremamente laboriosa e potencialmente infrutífera.

Diante das dificuldades encontradas, decidiu-se por uma abordagem mais simplificada, apontando qual seria o potencial arrecadatário de cada UF em 2016, considerando a tributação tal como se fosse GLP derivado de petróleo. A partir desse ponto, calcula-se uma estimativa de perda na pior das hipóteses, quando todo o GLP consumido é GLGN de outra UF. Os valores de preço médio ponderado ao consumidor final (PMPF) para o GLP foram levantados utilizando os Atos Cotepe/PMPF de 2016 (Confaz, 2016). Para as UFs que dispõem de PMPF diferenciado para o P-13, utilizou-se uma média de 70% para este tipo de embalagem e 30% para outras, de maneira a obter-se um preço médio, tal proporção corresponde à média nacional aproximada (ANP, 2017a). A seguir, obtém-se o consumo aparente de GLP, disponibilizado por UF, em ANP (2017a). Por último, verifica-se a alíquota incidente sobre o GLP praticada por cada UF (ANP, 2017b).

Para o cálculo do potencial arrecadatório, faz-se a simplificação de que todo o consumo aparente de GLP tem como origem do produto o petróleo, desta forma, todo o ICMS cabe à UF onde ocorre o consumo do combustível. Ainda que a arrecadação não se altere com a simplificação estabelecida, é importante observar que a distribuição muda em função das alíquotas interestaduais quando se trata de GLGN. A Figura 17 ilustra tais alíquotas, que variam com a origem e o destino.

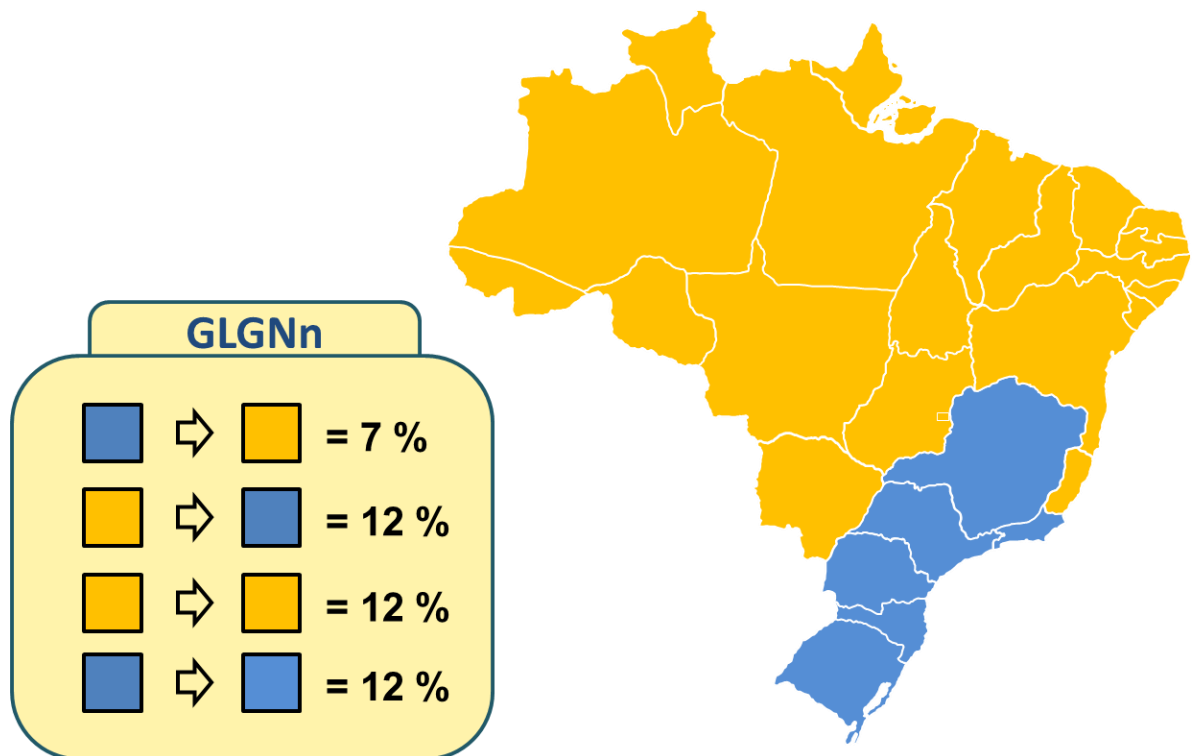


Figura 17 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Nacional

Fonte: Senado Federal (1989).

Observa-se na Figura 17 que a alíquota interestadual base é de 12%. Ocorre, contudo, que se o GLGN for originado nas Regiões Sul e Sudeste (exceto no Estado do Espírito Santo), e destinado às demais UFs, a alíquota referida passa para 7%. Além das alíquotas acima indicadas, incidentes quando o produto é nacional, a Figura 18 ilustra o caso aplicável quando o GLGN é importado.

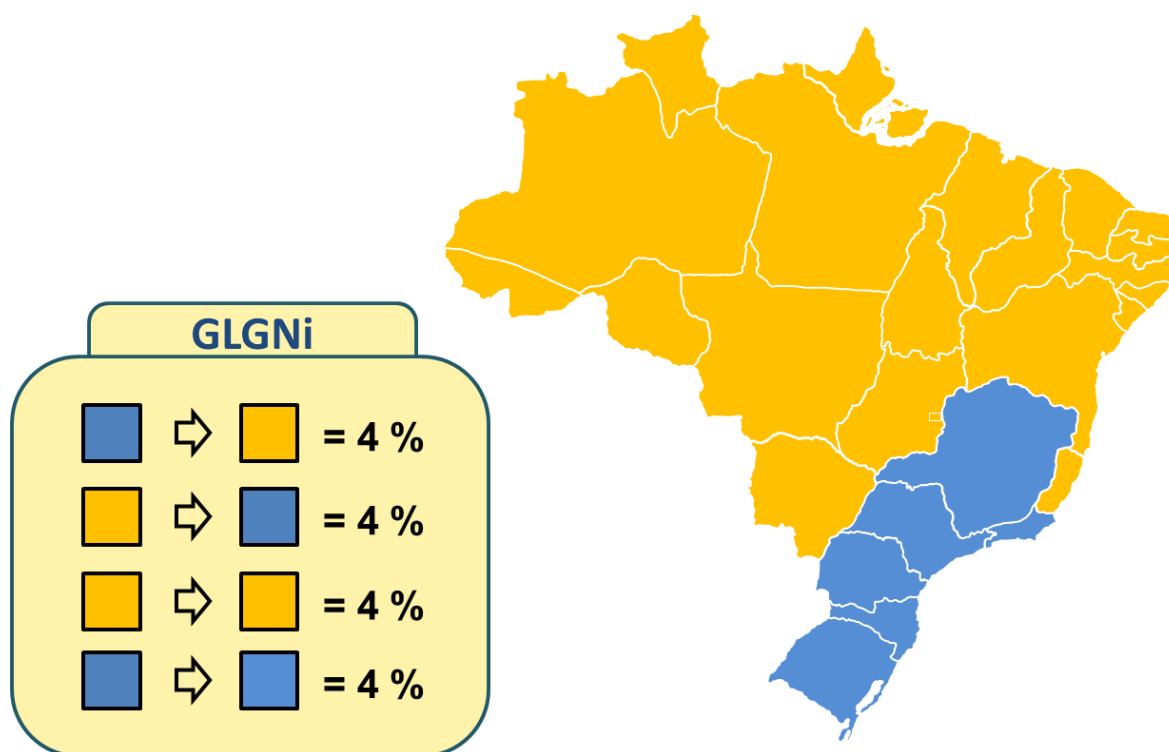


Figura 18 – Alíquotas de ICMS Interestadual para Produto Importado

Fonte: Senado Federal (2012).

Como o objetivo dessa seção é estressar a máxima perda de arrecadação, além de considerar a demanda como totalmente abastecida de GLGN de outra UF, supõe-se que o produto seja nacional e que incida a alíquota interestadual base (12%). O preço da transação interestadual é outra variável que não está disponível. Para simplificar, mantendo a lógica de majoração da perda potencial, considerou-se o PMPF como referência para essas transações. Por fim, não foram consideradas as receitas decorrentes de movimentações interestaduais de GLGN que ao saírem da UF, e por não serem derivados de petróleo, adicionam uma arrecadação incremental.

A partir dessa base e das hipóteses simplificadoras mencionadas, a subseção 3.1.2 calcula a potencial perda de arrecadação das UFs não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014.

3.1.2. Quantificação da Potencial Perda de Arrecadação

i. Distrito Federal

Com um consumo aparente de 0,48 mil metros cúbicos por dia - m³/d (97 mil toneladas), o Distrito Federal representou 1,3% da demanda de GLP no País (ANP, 2017a). Aplicando a metodologia descrita no item anterior, verifica-se que o potencial arrecadatário com ICMS é de R\$ 52,0 milhões, representando 0,7% do total de ICMS recolhido no DF em 2016 (Confaz, 2017a). Estima-se que, na pior das hipóteses para fins arrecadatários do Distrito Federal, caso todo o GLP seja derivado de gás natural oriundo de Unidade Federativa que não pertença às Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), o DF perderia sua arrecadação de ICMS com as vendas de GLP, uma vez que sua alíquota para este produto é de 12%, assim como a alíquota interestadual base.

É importante destacar que grande parte das transações interestaduais com o DF ocorrem com o Estado de Goiás, que aderiu ao Protocolo ICMS nº 4/2014 a partir de 2016. Além disso, conforme indicado no Capítulo 1, os representantes da Sefaz-DF se comprometeram a reavaliar a adesão ao protocolo à luz da extinção da ADI nº 3.800/2006.

ii. Espírito Santo

O Espírito Santo consumiu 0,70 mil m³/d (141 mil toneladas) de GLP, representando 1,9% da demanda deste combustível (ANP, 2017a). Isso representa um potencial arrecadatório de R\$ 92,8 milhões, ou 1,1% de toda a arrecadação com ICMS do Estado em 2016 (Confaz, 2017a). Vale lembrar que o ES é produtor de GLP, a partir da UPGN de Cacimbas, produzindo 1,9 mil m³/d (390 mil toneladas) (ANP, 2017a). Existem movimentações para internação de GLP, oriundas de outros estados, notadamente Bahia e Rio de Janeiro, no entanto, estas ocorrem devido à rede logística atual, sendo a UF superavitária neste insumo. Em função das razões expostas, entende-se que o ES nada tem a perder em termos de arrecadação, caso revalide a metodologia no âmbito do Confaz, como deve acontecer no final de 2017.

iii. Paraíba

Foram consumidos 0,67 mil m³/d (134 mil toneladas) de GLP no Estado da Paraíba, o que representa 1,8% da demanda total brasileira (ANP, 2017a). Estima-se um potencial arrecadatório de R\$ 86,0 milhões, o equivalente a 1,8% de todo ICMS recolhido por esta UF em 2016 (Confaz, 2017a). Estima-se que, na pior das hipóteses para fins arrecadatórios do Estado da Paraíba, caso todo o GLP seja derivado de gás natural oriundo de Unidade Federativa que não pertença às Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), a perda de arrecadação pode chegar a até R\$ 57,3 milhões, 1,2% de todo o ICMS arrecadado. Parte da demanda de GLP da Paraíba é atendida pelo Estado do Ceará, que por sua vez recebe do Estado de Pernambuco, o qual possui significativa oferta de GLGN.

iv. Roraima

Roraima apresentou um consumo aparente de 0,06 mil m³/d (12 mil toneladas) de GLP, equivalente a 0,2% do mercado brasileiro (ANP, 2017a). Desta forma, calcula-se que o potencial arrecadatório para esta UF seja de R\$ 9,8 milhões, 1,7% de todo ICMS arrecado em 2016 (Confaz, 2017a). Estima-se que, na pior das hipóteses para fins arrecadatórios do Estado de Roraima, caso todo o GLP seja derivado de gás natural oriundo de Unidade Federativa que não pertença às Regiões Sul e Sudeste (exceto Espírito Santo), a perda de arrecadação não chega a R\$ 7,0 milhões ou 1,2% da arrecadação de ICMS.

Vale lembrar que, conforme apresentado na Seção 2.2, e indicado pelos agentes, a UF não signatária e que circula GLGN está realizando prejuízo (o recolhimento de ICMS é inferior à transferência a ser efetuada). Tais valores não foram estimados, mas podem se tornar representativos caso haja fluxo contínuo de GLGN.

3.2. Mercado de GLP

A demanda de GLP no Brasil totalizou 36,7 mil m³/d em 2016 (ANP, 2017a). A oferta nacional, por sua vez, contribuiu com 69% desse montante (ANP, 2017a). Para o próximo decênio, a EPE projeta um crescimento de cerca de 10% da produção de GLP oriundo de refinarias. Este acréscimo é oriundo do aumento da capacidade de refino da RNEST, com a entrada em operação da Unidade de Abatimento de Emissões (SNO_x) em 2018, e, também, da entrada em operação do 2º trem desta refinaria. Com a restrição financeira da Petrobras, não foram considerados outros projetos no horizonte até 2026 (EPE, 2017a).

Para o GLGN, projeta-se grande crescimento, causado por dois fatores: a entrada em operação da UPGN Comperj, em 2021, e o aumento da oferta líquida de gás natural, que passa de 66 milhões m³/d em 2017 para 95 milhões m³/d em 2026 (EPE, 2017a). A evolução da representatividade da produção nacional de GLP e GLGN pode ser observada na Figura 19.

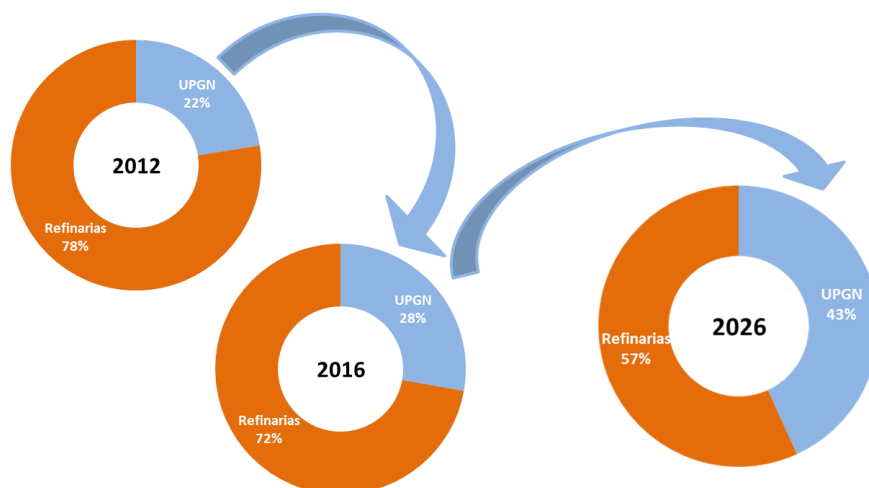


Figura 19 – Participação de GLP Nacional por Origem em 2026

Fonte: EPE (2017a).

Cumprе ressaltar que a atual oferta mundial de GLP possui cerca de 60% de produção de UPGN (WLPGA, 2017), maior que a projeção para o Brasil em 2026.

Do ponto de vista regional, a Figura 20 indica o balanço de GLP e GLGN no País.

Em mil m³ por dia

■ Oferta ■ Demanda



Figura 20 – Balanço de GLP e GLGN em 2026

Fonte: EPE (2017a).

Destaca-se a mudança de situação da área que agrega o abastecimento das Regiões Sul e Sudeste, que, com a inclusão da UPGN Comperj, passa a ser superavitária, mesmo diante de crescimento da demanda no período. O crescimento da Região Nordeste se deve à entrada da refinaria RNEST, portanto aumenta a oferta de GLP, mas, mesmo assim, não supera sequer o atual patamar da demanda regional. As demais regiões do País não devem alterar a atual situação do balanço de GLP.

Mesmo com o aumento da oferta de GLP, a demanda nacional por este combustível não é atendida sem importações. A busca por eficiência na movimentação e estoque de GLP pelo país deve continuar, para que não haja riscos de desabastecimentos pontuais.

Outro fator que pode impactar o mercado de GLP é o término dos contratos de compra de gás natural da Bolívia pela Petrobras. As negociações para a renovação destes estão em andamento, mas existem dúvidas quanto à capacidade da Bolívia em fornecer o gás natural (EPE, 2017b). Num cenário onde estes contratos não sejam renovados, ou um volume menor de gás seja negociado, parte dos consumidores de gás natural pode migrar para o GLP, impactando significativamente este mercado.

4. CONTRIBUIÇÕES DE DISTINTAS INSTITUIÇÕES

O questionário teve como objetivo colher subsídios para elaboração desse documento, de modo a subsidiar a tomada de decisão em relação à proposta sobre a tributação do GLP no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil. Nas Seções 4.1 e 4.2 são analisadas as principais contribuições enviadas pelas instituições através de respostas ao questionário sobre o tema. Seção 4.3 complementa o diagnóstico com contribuições adicionais, recebidas ao longo de reuniões do SCT Tributação.

4.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP

De acordo com as informações prestadas pelos respondentes do questionário, há uma variedade de problemas relativos à atual política de tributação do GLP preconizada pela Resolução CNPE nº 4/2005.

Os participantes abordaram essencialmente três questões: i) principais dificuldades vislumbradas para o atual sistema de tributação do ICMS no segmento do GLP; ii) impacto sobre a atual tributação do GLP; e iii) impactos da atual tributação sobre as instituições.

A Abragás entende que i) a tributação diferenciada para o GLP e o GLGN é uma fonte potencial de conflitos, ii) o atual sistema de substituição tributária do ICMS não impacta diretamente a Revenda; iii) a atual prática tributária implica em elevação de custos nos preços de compra na aquisição do GLP das distribuidoras; e iv) as regras atuais da substituição tributária do ICMS não atenderão adequadamente as eventuais futuras importações de GLP/GLGN quando efetuadas diretamente pelas distribuidoras. Com relação ao setor de distribuição, no entanto, destaca que a tributação diferenciada provoca acúmulo de créditos junto aos fiscos estaduais e gera exposição a passivos tributários, devido às normas e a sua multiplicidade.

No entendimento da Asmirg, vários são os problemas associados com o mercado de GLP, dentre os quais podem-se citar: i) dificuldades dos agentes no processo contábil para comercializar o GLP entre estados; ii) o diferencial de tributação interestadual previsto para o GLGN e para o GLP dificultam o desenvolvimento do comércio entre os estados; iii) a falta de rastreabilidade dos recipientes prejudica a fiscalização para detectar a origem do GLP; iv) bitributação; e v) o valor calculado como índice do ICMS (PMPF e outros) não prevê a realidade das vendas com seus valores médios.

A Petrobras também aponta que a complexidade tributária do GLP é um componente muito importante para explicar as dificuldades encontradas no mercado e que a dificuldade para definir o tributo gera riscos de questionamentos dos fiscos.

O governo do Estado do Maranhão (MA) fez menção aos Estados não signatários do Protocolo ICMS nº 4/2014 e apontou que a interpretação equivocada das UFs que não aderiram ao protocolo tem causado conflitos entre os fiscos estaduais e os distribuidores de GLP, gerando aumento de judicialização e da carga tributária.

Da mesma forma, o Sindigás e a Liquigás apontaram como problemas: i) acúmulo de créditos junto aos fiscos estaduais; ii) a exposição a passivos tributários, devido às normas e a sua multiplicidade; e iii) a diferenciação de tratamento tributário entre o GLGN e o GLP. Adicionalmente, o Sindigás e Liquigás entendem que a atual tributação do GLP afeta as distribuidoras porque aumenta os custos e aumenta a incerteza sobre investimentos.

O acúmulo de créditos de ICMS pelas distribuidoras é ato comum à atividade, independentemente do produto ser GLP, e a solução passa por um caminho único que deve ser melhor desenvolvido ao longo dos debates da proposta 30.

Para o IBP, a diferenciação de tributação interestadual existente entre o GLP e o GLGN gera insegurança jurídica, entraves operacionais e é um elemento importante para a elevação dos custos no setor. Esse subcomitê entende, em consonância com as respostas dos participantes indicados, que o atual sistema de tributação do GLGN:

1. dificulta o desenvolvimento do comércio entre estados;
2. provoca o encarecimento do produto final vendido a sociedade;
3. amplia o acúmulo de créditos por parte das distribuidoras junto aos fiscos estaduais, o que dificulta, em última análise, o planejamento tributário dessas empresas;
4. aumenta a exposição das distribuidoras a passivos tributários, o que pode implicar em custos futuros com judicialização;
5. gera insegurança jurídica, entraves operacionais e elevação de custos ao setor;

Diante de tantos impactos sobre o setor, solicitou-se apoio das instituições na indicação de soluções para corrigir a tributação do GLGN, conforme descrito na Seção 4.2⁹⁵.

4.2. Contribuições Acerca de uma Reorientação da Tributação Incidente sobre o GLGN

A segunda parte do questionário buscou identificar a percepção das instituições consultadas sobre as possíveis soluções aplicáveis à tributação do GLGN, as dificuldades para sua efetivação, bem como os potenciais impactos sobre preços, para os agentes do mercado, as UFs e a sociedade.

A principal dificuldade apontada para a celebração de um Convênio nacional sobre o tema seria o convencimento das UFs não signatárias do Protocolo ICMS nº 04/2014. O governo do Maranhão aponta a queda na arrecadação como o principal entrave para este convencimento. Por outro lado, a Atragás e o Sindigás/Liquigás indicam que a medida não acarretaria renúncia à arrecadação de tributos por parte das quatro UFs não signatárias, pois as mesmas já acatariam o preconizado pelo referido protocolo quando do recebimento de GLGN.

⁹⁵ O Apêndice A sintetiza as principais contribuições recebidas pelo SCT Tributação.

Além disso, a Abragás e o Sindigás/Liquigás indicaram a necessidade do célere julgamento pelo STF da ADI nº 3.800/2006, proposta pelo governo do Estado da Paraíba, que questiona a constitucionalidade do Protocolo ICMS nº 4/2014. O Governo do Maranhão recorda que o mesmo STF se posicionou a favor da constitucionalidade da tributação na origem do GLGN ao julgar a ADI nº 3.103/2003, proposta pelo Estado do Piauí, referente ao Protocolo ICMS nº 33/2003. Conforme detalhado na Seção 2.3, na véspera do fechamento desse relatório, no dia 9 de novembro de 2017, a ADI nº 3.800/2006 foi extinta pelo STF.

As instituições Abragás e o Sindigás/Liquigás informaram, ainda, que a celebração de um Convênio nacional sobre o tema traria somente consequências positivas para o mercado, reduzindo os custos e a insegurança jurídica, melhorando o ambiente de negócios, e, consequentemente, incentivando os investimentos e a redução dos preços. O SCT Tributação entende os pontos levantados, inclusive a insegurança jurídica do ponto de vista da não adesão plena das UFs ao Protocolo ICMS nº 4/2014, conforme indicado no Capítulo 2, associada ao risco de haver um processo jurídico de uma UF sobre o não recolhimento nos últimos 5 anos. Tal fator é, então, repassado ao preço, conforme indicado pelos agentes. O Sindigás estima um impacto no preço de R\$ 1,20 por botijão P-13 nas UFs não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014 em função de provisionamento.

A Asmirg indicou como caminho a uniformização da alíquota de ICMS, além de propor outras medidas como a utilização como base de cálculo do imposto o valor médio Brasil publicado pela ANP, a utilização de um sistema de identificação nos recipientes e a criação de um processo passo a passo contábil. A principal dificuldade da equiparação das alíquotas de ICMS seria o convencimento de todas as UFs. Dentre os benefícios da medida, a Asmirg aponta o aumento da concorrência, com a possibilidade de um comércio aberto pelos revendedores além das fronteiras dos estados, e a redução do preço final provocado pela diminuição do ICMS. Ademais, a Asmirg acredita que a uniformização das alíquotas de ICMS poderia acarretar uma redução no índice de sonegação fiscal, especialmente nas divisas dos Estados.

A indicação de que a base de cálculo do ICMS como sendo PMPF acaba por penalizar vendas atacadas deve ser ressaltada ao longo do desenvolvimento da proposta 30 do Combustível Brasil (avaliar a simplificação e a harmonização dos mecanismos tributários federais e estaduais, incidentes sobre a comercialização de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo para garantir a isonomia no tratamento dos agentes). Também foi indicado que há elevada sonegação fiscal nas regiões de divisas entre os entes federativos. Cumpre destacar que esse tema será parte da análise a ser desenvolvida sobre a proposta 29 do Combustível Brasil (avaliar os potenciais efeitos decorrentes do tratamento isonômico dos tributos de cada produto nas distintas Unidades Federativas, com base em experiências internacionais, como forma de estimular a ampliação e diversificação dos agentes e aumentar a competição no mercado doméstico de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo). Salienta-se, ainda, que a rastreabilidade dos botijões pode ser uma das soluções possíveis para minimizar a sonegação fiscal.

A Petrobras ressaltou seu apoio à iniciativa do Combustível Brasil em busca de um modelo tributário mais simples e eficiente. O IBP, por sua vez, defende um aprimoramento das normas tributárias do setor, inclusive mudanças constitucionais, visando uniformizar os tratamentos tributários do GLP independentemente de sua origem. A instituição indica que esta mudança tende a reduzir os riscos, aumentar a competitividade e incentivar os investimentos.

Uniformizar o tratamento dos agentes, reduzir assimetrias de informação, aumentar a eficiência do sistema são alguns dos papéis que o SCT Tributação se propõe a colaborar. Deve-se destacar, contudo, que alterações constitucionais, ainda que com base na melhoria da norma estabelecida, estão fora da esfera de ação de curto prazo.

Com base nas respostas dos questionários, foi possível identificar que, dentro do escopo da Proposta 32 do Combustível Brasil, transformar o Protocolo ICMS nº 4/2014 em Convênio nacional, como proposto pela Abragás, o Sindigás/Liquigás e o governo do Maranhão, seria o caminho mais rápido para equacionar o problema da tributação de GLGN, demandando apenas o convencimento dos quatro entes federativos não signatários. Neste sentido, a extinção da ADI nº 3.800/2006 pelo STF fortalece este convencimento. Entretanto, não se esgotam medidas paralelas neste caminho, como as reuniões do Confaz, ações do Combustível Brasil e suporte do CNPE.

Por solicitação dos agentes, elaborou-se uma síntese das formas de tributação envolvendo movimentações de GLGN entre UFs signatárias e não signatárias ao protocolo ICMS nº 4/2014 (Apêndice B). Sugere-se ao Confaz a elaboração de uma cartilha/informativo para explicar o passo a passo de como proceder nas vendas interestaduais. Isso contribui para a redução de assimetrias de informação e, consequentemente, para geração de um ambiente mais concorrencial.

4.3. Contribuições Adicionais

Foi relatada pelas instituições em reuniões com o SCT Tributação a insegurança diante da possibilidade de uma UF dificultar a importação de GLGN, favorecendo a de GLP, mesmo que isso resulte em uma distorção dos fluxos logísticos ótimos. Sobre tal afirmação, este subcomitê entende, preliminarmente, que as intervenções não devem ser muito representativas e recomenda uma análise posterior, com suporte direto das instituições que detêm a informação de casos concretos. Pede-se, ainda, que essa questão seja reinserida durante as discussões da proposta 28 do Combustível Brasil: Desenvolver estudo quanto aos impactos dos tributos sobre a eficiência na produção e distribuição de combustíveis, biocombustíveis e demais derivados de petróleo, bem como na logística de abastecimento interestadual, sobretudo no que tange ao ICMS. Solicita-se, adicionalmente, para avaliação durante as discussões da proposta 28 do Combustível Brasil, o reenvio da indicação das instituições de que as alíquotas internas de ICMS entre as UFs também alteram fluxos logísticos ideais.

Outro fato que instigou preocupação quando comentado em reunião do subcomitê com os agentes foi a reflexão acerca de eventuais consequências decorrentes da expansão do entendimento de que um derivado de petróleo só será imune ao ICMS interestadual quando seu destino for a utilização como combustível. Esse foi o entendimento do STF no julgamento do RE 193.074-8/RS, que analisou a remessa de nafta petroquímica do Rio de Janeiro para o Rio Grande do Sul. No caso em questão, concluiu-se que tal produto deveria sim recolher ICMS interestadual ao Estado de origem, restando ao de destino apenas a diferença entre a sua alíquota interna e à já recolhida. Em seu voto, o Ministro Ilmar Galvão (relator) aduziu:

Trata-se de benefício que, por razões de fácil compreensão, foi instituído em favor dos Estados não produtores de petróleo e de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, (...), não se justificando a sua extensão aos demais subprodutos do petróleo **não utilizados** como combustíveis ou lubrificantes, como é o caso da nafta petroquímica. (grifo nosso)

Pode-se extrair do voto que o uso de um produto é que há de determinar a imunidade ou não do ICMS interestadual, e não a natureza do produto em si. Assim, poder-se-ia pleitear a retirada de imunidade do GLP não utilizado como combustível (gás propelente em aerossóis, por exemplo), tornando ainda mais complexo e oneroso o tratamento tributário despendido com esse derivado. Recomenda-se a inclusão dessa matéria para suporte à reforma tributária em análise no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados, 2017), que altera a competência de Estados e do Distrito Federal em relação aos impostos. Em relação à reforma, não coube a esse subcomitê uma análise mais criteriosa, mas serviu para balizar a análise de qualquer proposta de alteração constitucional no curto prazo que não estivesse minimamente alinhada. Neste sentido, deve-se destacar que o tratamento isonômico do GLP, independentemente se derivado de petróleo ou de gás natural, está, aparentemente, contemplado na supracitada reforma.

COMENTÁRIOS FINAIS

A tributação no Brasil é algo que necessita urgentemente de uma reforma. As especificidades e complexidades existentes inibem o investimento de capital nacional e internacional. Apesar de almejar o desenvolvimento de setores chaves da economia, tal ambição encontra dificuldades do ponto de vista tributário em algumas questões presentes na lógica do federalismo do País.

Conclui-se, com base no Capítulo 2, que o avanço da Constituição, através de sua emenda (EC) nº 33/2001, além da legislação do setor (Lei nº 9.478/1997), contribuíram para o melhor entendimento da norma maior. Contudo, foi com o desenvolvimento de diversos protocolos do Confaz que a sistemática de tratamento tributário do GLGN tomou forma e está sendo consolidado através do Protocolo ICMS nº 4/2014. Cumpre destacar que esse questionamento tributário que afeta atualmente o GLP poderá ocorrer no futuro com outros derivados do gás natural, como o C5+.

A produção de GLGN deve crescer e aumentar sua participação de 28% para 43% da oferta nacional de GLP e GLGN, com maior impacto na Região Sudeste, especialmente no Estado do Rio de Janeiro em função da UPGN Comperj. Vale lembrar que a alíquota interestadual do Rio de Janeiro para qualquer UF dessas não signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014 é de 7%.

Mesmo que alguma UF não adote as regras do Protocolo ICMS nº 4/2014 e, posteriormente, fosse avaliar sua adesão, a perda máxima estimada de arrecadação fica pouco acima de 1,0% do montante arrecadado anualmente com ICMS pelas UFs, conforme indicado no Capítulo 3. Estima-se que o valor não ultrapasse R\$ 52,0 milhões para o Distrito Federal, R\$ 57,3 milhões para o Estado da Paraíba e R\$ 7,0 milhões para o Estado de Roraima. Por mais que se trate de valores expressivos, cumpre ressaltar as limitações dessa estimativa, que, na falta de informações necessárias para o cálculo mais preciso, simulou a pior situação para cada UF (demanda 100% de GLGN de UF com alíquota interestadual base de 12%, com valores de transações interestaduais semelhantes ao preço final, e sem agregar o potencial aumento de arrecadação com as movimentações interestaduais de GLGN - um produto não derivado de petróleo). Essa estimativa buscou estressar, em um caso hipotético, o limite do recurso para que fosse dada uma ideia geral do montante que esse valor poderia chegar. Isso, contudo, não permite uma comparação direta com as informações prestadas, por exemplo, pelo Estado da Paraíba durante o processo da ADI nº 3.800/2006, onde citou que estimava uma perda de 35% do seu ICMS recolhido em operações com GLP e GLGN em 2006. O cálculo acima indica uma perda de até 67% para essa UF em 2016. Além de o mercado ter, eventualmente, mudado, considera-se uma maior confiabilidade nas informações fornecidas pelas UFs, em função da maior disponibilidade de base de dados.

Vale, ainda, registrar que, caso a UF aceite a metodologia, poderá se apropriar de valores incrementais de fluxos de GLGN que passam pelo seu território. Nesse sentido, a adesão não gera perda na arrecadação, mas um potencial ganho. Tal montante não foi objeto de estimativa deste relatório.

Os distintos agentes envolvidos no debate convergiram no sentido de que a melhor alternativa para solucionar as dificuldades com a diferenciação da sistemática de tributação interestadual seria a adesão de todos os entes federados ao protocolo ICMS nº 4/2014, possibilitando uma posterior conversão do mesmo em convênio. Essa síntese, contudo, não inclui o ponto de vista das UF's não signatárias ao supracitado protocolo.

Com a recente extinção do processo da ADI nº 3.800/2006, um dos possíveis argumentos para a não adesão ao protocolo deixou de existir. Torna-se ainda mais importante abrir diálogo e revisitar esse tema. Em relação ao Distrito Federal, a recente adesão do Estado de Goiás pode ser outro fator a ser considerado, na medida em que os fluxos de GLP e GLGN são representativos frente à demanda local. Vale lembrar que, diferentemente do que acontece para combustíveis derivados de petróleo, o fluxo de GLGN interestadual gera uma receita adicional de ICMS, ainda que a UF não seja a destinação final do produto.

Tentou-se contato com os quatro representantes dos entes no Confaz para verificar a possibilidade de adesão de suas UF's ao referido protocolo. O representante de Roraima não foi localizado. Em relação ao Distrito Federal, após reunião com representantes do MME/SCT Tributação, o responsável pelas informações se encarregou de revisitar o tema à luz da decisão do STF acerca da ADI nº 3.800/2006, mas indicou a dificuldade diante da existência de perda de arrecadação. O representante do Estado da Paraíba ainda não respondeu o contato realizado. Por sua vez, o representante do Estado do Espírito Santo relatou que há legislação estadual semelhante ao Protocolo ICMS nº 4/2014 e que há intenção de assiná-lo, podendo ocorrer na próxima reunião do Confaz. As ações no sentido de compreensão dos motivos das demais UF's não aderirem serão continuadas mesmo após a conclusão deste relatório.

A partir da definição de convênio ou mesmo com adesões adicionais de parte das UF's, algumas das distorções levantadas pelas instituições que colaboraram com o subcomitê de tributação tendem a desaparecer. Nesse sentido, destacam-se a falta de otimização logística a partir de lógica tributária e da necessidade de provisionamento de recursos para uma eventual cobrança judicial de tributo, eliminando grande parte da insegurança das operações interestaduais com GLGN.

Por fim, cumpre destacar que esse relatório não esgota o tema, mas consolida e analisa os elementos obtidos ao longo dos últimos meses, a fim de reduzir as assimetrias de informação e contribuir para uma solução de entendimento em que a sociedade seja a principal beneficiada, respeitando os limites Constitucionais do federalismo. Entre os benefícios indicados acima, ressalta-se a redução da complexidade tributária, o aumento de investimentos, a ampliação da competitividade e a diminuição de preços ao consumidor.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos às instituições que colaboraram para o desenvolvimento deste relatório que contém o diagnóstico tributário incidente sobre a movimentação

de GLGN no País, entre as quais se destacam Asmirg, Abragás, Governo do Maranhão/Sefaz-MA, IBP, Liquigás/Sindigás e Petrobras.

REFERÊNCIAS

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017a). *Anuário Estatístico* 2017. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/publicacoes/anuario-estatistico/3819-anuario-estatistico-2017>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL, (2017b). *Preços ao consumidor consolidados - GLP*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

BRASIL, (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

BRASIL, (1997). *Lei nº 9.478/1997: Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

BRASIL, (2001). *Emenda Constitucional nº 33/2001: Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc33.htm>. Acesso em 31 de outubro de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, (2017). *Reforma Tributária: Proposta de Emenda à Constituição – Texto Preliminar (22/8/2017)*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CNPE. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, (2017). *Resolução CNPE nº 15/2017: Estabelece diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis, demais derivados de petróleo e biocombustíveis, com o objetivo de embasar a proposição de medidas que contribuam para a garantia do abastecimento nacional, e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/conselhos-e-comites/cnpe/cnpe-2017>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017a). *Programa Combustível Brasil*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017b). *Documentos elaborados no âmbito da Iniciativa Combustível Brasil*. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal>>. Acesso em 16 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017c). *Respostas das instituições ao questionário da proposta 32. Subcomitê de Tributação*, disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

COMBUSTÍVEL BRASIL, (2017d). *Memórias de Reuniões. Subcomitê de Tributação*, disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/subcomites>>. Acesso em 22 de novembro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2003) *Protocolo ICMS nº 33/2003: Estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, derivado de Gás Natural*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2003>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2010) *Protocolo ICMS nº 197/2010: Estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGN*. Disponível em <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2010/pt197_10>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2014) *Protocolo ICMS nº 4/2014: Estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGN*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2014>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2015) *Protocolo ICMS nº 90/2015: Dispõe sobre a adesão dos Estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo ao Protocolo ICMS 04/14, que estabelece procedimentos nas operações interestaduais com Gás Liquefeito derivado de Gás Natural - GLGN*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2015>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2016) *Atos Cotepe/PMPF: Preço médio ponderado ao consumidor final (PMPF)*. Comissão Técnica Permanente (Cotepe) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/atos-pmpf>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2017a) *Boletim de arrecadação disponível de dezembro de 1996 até a presente data*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

CONFAZ. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA, (2017b) *Boletim de arrecadação disponível de dezembro de 1996 até a presente data*. Disponível em <<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017a). *Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2026*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pde/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 8 de novembro de 2017.

EPE. EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, (2017b). *Panorama da Indústria de Gás Natural na Bolívia*. Nota Técnica, junho de 2017. Disponível em <<http://www.epe.gov.br/Petroleo/Paginas/PanoramadaIndustriaDeGasNaturalnaBoli via.aspx>>. Acesso em 9 de novembro de 2017.

SENADO FEDERAL, (1989). *Resolução do Senado Federal nº 22/1989: Estabelece Alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, nas operações e prestações interestaduais*. Disponível em <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=586152>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

SENADO FEDERAL, (2012). *Resolução do Senado Federal nº 13/2012: Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

SINDIGÁS e LIQUIGÁS. SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO e LIQUIGÁS DISTRIBUIDORA S.A, (2017). *Esclarecimentos Tributários – GLGN*. E-mail recebido em 21 de novembro de 2017.

WLPGA. WORLD LIQUEFIED PETROLEUM GAS ASSOCIATION, (2017). *Production and Distribution*. Disponível em <<https://www.wlpga.org/about-lpg/production-distribution/>>. Acesso em 14 de novembro de 2017.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO E QUADRO SÍNTESE DAS RESPOSTAS DAS INSTITUIÇÕES

A.1. Contribuições sobre a Atual Tributação do GLP

a. Quais são as principais dificuldades existentes?

Abragás	No caso específico do segmento de revendas de GLP, não há um impacto direto, devido à substituição tributária, já que não envolve a revenda diretamente ao processo. Já as empresas Distribuidoras têm junto aos fiscos estaduais acúmulo de créditos, especialmente relacionado ao ICMS. Somando-se ao problema de acúmulo de créditos, em especial devido ao sistema de Substituição Tributária, para o recolhimento de ICMS do GLP e de outros Derivados do Petróleo, existe uma exposição a passivos tributários, devido às normas e a sua multiplicidade. As regras atuais da substituição tributária do ICMS, não atenderão adequadamente as eventuais futuras importações de GLP/GLGN quando efetuadas diretamente pelas distribuidoras. A legislação deve ser atualizada para adequar a futuras importações se houver. Ainda tem-se, no caso do GLP, diferentemente dos demais derivados do Petróleo a tributação diferenciada para o GLP oriundo Petróleo e o oriundo do Gás Natural, o GLP (oriundo do Petróleo) e o GLGN (oriundo do Gás Natural) tem tratamento tributário diferente nas operações interestaduais, o GLP encontra-se coberto pela imunidade na operação interestadual enquanto o segundo (GLGN) não goza do mesmo benefício (tratamento) sendo devido ICMS na origem e no destino, e isto gera uma disputa entre os estados, sejam signatários ou não dos Protocolos que buscam pacificar o tema.
Asmirg	• Dificuldades dos agentes (revendas e contabilidades) no processo contábil para comercio GLP entre Estados. • As diferenças nas alíquotas, dificulta/limita uma abertura no comercio no setor. • Falta da rastreabilidade nos recipientes, não permite uma fiscalização mais efetiva para detectar origem do GLP e comprovação recolhimento impostos fiscais. • Bitributação, o valor do ICMS é calculado sobre valor incluso PIS/Cofins • Valor calculado como índice do ICMS (PMPF e outros), não prevê a realidade das revendas com seus valores médios, especialmente as revendas atacadistas que trabalham com valores próximos ao preço de compra.

Petrobras	O GLP sem dúvida se destaca como um símbolo da complexidade tributária da indústria do petróleo, em que o mesmo produto/molécula pode ter até 8 formas diferentes de ser tributado. Em razão da variedade de possibilidades de tributação sobre o GLP, foram estabelecidos pelo Convênio ICMS nº 52/2017 oito códigos para identificar cada uma dessas situações, conforme a seguir: <table><tr><th>ITEM</th><th>CEST</th><th>NCM/SH</th><th>DESCRIÇÃO</th></tr><tr><td>11.0</td><td>06.011.00</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLP)</td></tr><tr><td>11.1</td><td>06.011.01</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo (GLP), exceto em botijão de 13 Kg</td></tr><tr><td>11.2</td><td>06.011.02</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNn)</td></tr><tr><td>11.3</td><td>06.011.03</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo (GLGNn), exceto em botijão de 13 Kg</td></tr><tr><td>11.4</td><td>06.011.04</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNI)</td></tr><tr><td>11.5</td><td>06.011.05</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo (GLGNI), exceto em botijão de 13 Kg</td></tr><tr><td>11.6</td><td>06.011.06</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 kg (Misturas)</td></tr><tr><td>11.7</td><td>06.011.07</td><td>2711.19.10</td><td>Gás liquefeito de petróleo (Misturas), exceto em botijão de 13 Kg</td></tr></table>	ITEM	CEST	NCM/SH	DESCRIÇÃO	11.0	06.011.00	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLP)	11.1	06.011.01	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLP), exceto em botijão de 13 Kg	11.2	06.011.02	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNn)	11.3	06.011.03	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGNn), exceto em botijão de 13 Kg	11.4	06.011.04	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNI)	11.5	06.011.05	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGNI), exceto em botijão de 13 Kg	11.6	06.011.06	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 kg (Misturas)	11.7	06.011.07	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (Misturas), exceto em botijão de 13 Kg
ITEM	CEST	NCM/SH	DESCRIÇÃO																																		
11.0	06.011.00	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLP)																																		
11.1	06.011.01	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLP), exceto em botijão de 13 Kg																																		
11.2	06.011.02	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNn)																																		
11.3	06.011.03	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGNn), exceto em botijão de 13 Kg																																		
11.4	06.011.04	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 Kg (GLGNI)																																		
11.5	06.011.05	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (GLGNI), exceto em botijão de 13 Kg																																		
11.6	06.011.06	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo em botijão de 13 kg (Misturas)																																		
11.7	06.011.07	2711.19.10	Gás liquefeito de petróleo (Misturas), exceto em botijão de 13 Kg																																		
Governo do Estado do Maranhão (MA)	A resistência dos Estados da Paraíba, Espírito Santo, Roraima e o Distrito Federal em aceitar o comando constitucional e decisão do STF que preconiza a partilha do ICMS entre os estados produtores e consumidores de gás liquefeito proveniente de gás natural (GN), pois entendem que o imposto é devido em sua integralidade ao estado consumidor do produto. Os Estados supracitados interpretam a norma constitucional como produto derivado de petróleo, pois este tem seu imposto na operação interestadual destinado integralmente ao estado consumidor do produto, ao passo que os combustíveis não derivados de petróleo, quando em operações interestaduais, o imposto fica parte para o produtor e parte para o estado consumidor. Porém, embora o Estado do Espírito Santo ainda não tenha aderido ao protocolo ICMS 04/2014, este vem aplicando em sua legislação interna as disposições constitucionais.																																				

Sindigás & Liquigás	A variedade de problemas é grande, em especial o acúmulo de créditos que as empresas Distribuidoras possuem junto aos fiscos estaduais, especialmente relacionados ao ICMS. Somando-se ao problema de acúmulo de créditos, em especial devido ao sistema de Substituição Tributária, para o recolhimento de ICMS do GLP e de outros Derivados do Petróleo, tem-se uma inaceitável “exposure” a passivos tributários, devido à complexidade das normas e a sua multiplicidade. As regras atuais da substituição tributária do ICMS, não atenderão adequadamente as eventuais futuras importações de GLP/GLGN quando efetuadas diretamente pelas distribuidoras. A legislação tem que ser revista e atualizada. Ainda tem-se, no caso do GLP, diferentemente dos demais derivados do Petróleo, a tributação diferenciada para o GLP oriundo Petróleo e o oriundo do Gás Natural, o GLP (oriundo do Petróleo) e o GLGN (oriundo do Gás Natural) tem tratamento tributário diferente nas operações interestaduais. O GLP encontra-se coberto pela imunidade na operação interestadual enquanto o segundo (GLGN) não goza do mesmo benefício (tratamento) sendo devido ICMS na origem e no destino, e isto gera uma disputa entre os estados, sejam signatários ou não dos Protocolos que buscam pacificar o tema.
---------------------------	--

b. Avalie o impacto existente sobre a atual tributação do GLP

Abragás	O impacto para a revenda de GLP no caso do tratamento diferenciado do GLP e do GLGN é o encarecimento do produto na oferta das distribuidoras para as revendas, o que de certa forma cria um reflexo de aumento de preço para a sociedade.
Asmirg	• Sonegação fiscal em especial nas dívidas são motivos de muitas denúncias, o que gera uma ação predatória no mercado. • Elevação no preço do GLP pela bitributação (cálculo ICMS incidindo sobre alíquotas de PIS/Cofins). • Restringe liberdade comércio interestadual.
IBP	O tratamento diferenciado dado pela legislação tributária ao Gás Liquefeito de Petróleo derivado do petróleo com aquele derivado do gás natural gera insegurança jurídica, entraves operacionais e custos ao setor, diante da precariedade dos atos normativos emanados do Confaz e seus apêndices, medida que demonstra a fragilidade da regulação.

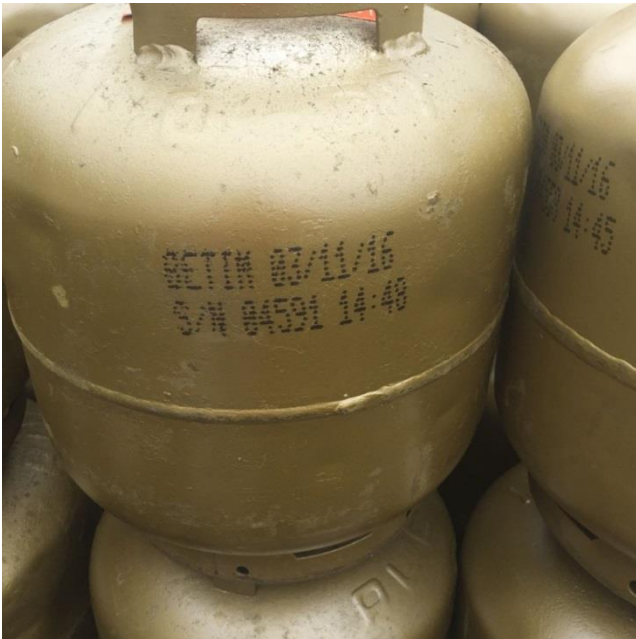
Petrobras	Garantir a exequibilidade das normas tributárias para cumprimento das obrigações tributárias (principal e acessórias), atinentes ao GLP é uma tarefa árdua e que demanda muitos recursos. Não obstante, apesar de toda a engenharia empregada para definir o montante do tributo devido, ainda temos que conviver com os riscos de questionamentos dos fiscos em razão da complexidade da matéria.
MA	Em virtude da interpretação equivocada, os Estados supracitados, ao adquirir os produtos dos Estados produtores do gás natural, não aceitam a parte retida do imposto pelo produtor, vindo a impor a cobrança novamente dessa parte, ocasionando, pois, a bitributação, ou seja, cobrança do imposto por dois entes federativos sobre o mesmo fato gerador do imposto. Esse fato gera conflitos entre o fisco e distribuidores, ocasionando, pois, aumento de demandas judiciais e de carga tributária.
Sindigás & Liquigás	O impacto geral do tratamento diferenciado do GLP e do GLGN é o encarecimento do produto para a sociedade e a criação de um ambiente de insegurança para as Distribuidoras que carregam importante passivo tributário. A insegurança tributária vigente acarreta em decisões incoerentes na logística, que encarecem o produto para a sociedade e desvia investimentos para locais mais racionais.

c. Como a atual tributação do GLP afeta a sua instituição?

Abragás	No caso específico das Revendas as quais representamos através dos sindicatos associados, nossa percepção é que, existe um custo a mais, embutido nos preços de compra na hora da aquisição do GLP para comercialização.
MA	Como o Estado do Maranhão não possui operações interestaduais com os Estados supracitados, não somos afetados por essa problemática, até porque somos signatários do protocolo supracitado.
Sindigás & Liquigás	Afeta os associados ao Sindigás em forma de AUMENTO DE CUSTO, INDECISÃO SOBRE INVESTIMENTOS, AUMENTO DO PASSIVO TRIBUTÁRIO.

A.2. Contribuições sobre a Busca de uma Reorientação da Tributação Incidente no GLP Oriundo de Gás Natural (GLGN)

a. Quais são as soluções possíveis (destacando a mais adequada)?

Abragás	O ideal seria que, todos os estados federados se unissem em um mesmo processo, para que o Protocolo 04/2014 fosse transformado em Convênio nacional, sendo assim reconhecido por todos os estados. Existe pendente de julgamento no STF desde 2006, A ADI 3.800, proposta pelo Governador do Estado da Paraíba em 2006, que questiona a tributação do GLGN na origem, deveria ser julgada ou o governo da Paraíba se convencido a uma desistência para facilitar o processo.
Asmirg	• Equiparação de uma alíquota única do ICMS • Cálculo ICMS tendo como base, o valor médio Brasil informado mensalmente pela ANP no preço do Produtor ou importador (sem inclusão PIS/Cofins). • Utilização sistema de identificação nos recipientes, o que permite saber sua origem e caminhos dos recipientes de GLP até chegar ao ponto de venda. Sistema já usado e empregado pela SHV em Minas Gerais.  • Elaboração de um processo passo a passo ao revendedor e/ou profissionais área contábil, instruindo como proceder nas vendas para outros Estados.

IBP	A indústria defende aprimoramentos nas normas tributárias que regem o segmento, sejam de que níveis forem, inclusive constitucionais, para melhorar o ambiente de negócios e aumentar a competitividade do País na atração de investimentos. Neste caso específico, uniformizando os tratamentos tributários dados ao GLP, para que as empresas possam enfrentar, de forma adequada, os desafios de uma competição cada vez mais acirrada nos mercados globalizados, e planejar seus investimentos tendo como preocupação apenas os riscos inerentes ao seu negócio.
Petrobras	A Petrobras reforça a iniciativa capitaneada pelo Combustível Brasil no sentido de conferir eficiência ao modelo tributário da indústria do petróleo, mediante a aplicação dos meios mais simples e econômicos.
MA	Em virtude do STF ter se posicionado da constitucionalidade da partilha do imposto, através de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Estado do Piauí, na qual questionava o protocolo ICMS 33/2003, atualmente 04/2014, seria mais prudente que a problemática fosse levada ao âmbito do Confaz – Conselho de Política Fazendária, a fim de sugerir aos Estados não signatários do protocolo, Estados supracitados, a aderir a este, transformando-o em convênio.
Sindigás & Liquigás	A solução mais adequada para o tratamento diferenciado é obter o “DE ACORDO” para que o Protocolo 04/2014 seja transformado em Convênio e reconhecido por todos os estados. Ainda estão fora da assinatura do Protocolo 04/2014 os entes federados DF, ES, PB e RR. Ainda restariam desafios importantes, mas seria superado um dos maiores riscos à operação da Distribuição do GLP no que tange à tributação. Existe pendente de julgamento no STF, desde 2006, a ADI 3.800 proposta pelo Governador do Estado da Paraíba que questiona a tributação do GLGN na origem. O ideal é que a ação seja julgada o quanto antes ou que seja efetuada a desistência da mesma, posto que os argumentos são idênticos aos utilizados na ADI 3.103 cujo desfecho foi favorável à tributação do ICMS na origem sobre o GLGN.

b. Quais os limites/dificuldades para sua efetivação?

Abrogás	Somente o convencimento dos estados não signatários, que aceitando o quanto preconizado no Protocolo, não teriam qualquer renúncia à arrecadação de tributos, bastaria transformar algo de fato em algo de direito, aderindo aos termos de futuro Convênio. Ainda, os estados de destino, mesmo signatários, não devem impor barreiras aos pedidos de inscrição de contribuinte substituto tributário, de distribuidoras de outros estados no trato com o GLGN. Alguns
---------	--

	estados priorizam o recebimento de GLP em detrimento do GLGN, na prática "escolhendo" a fonte do produto a ser recebido.
Asmirg	Por se tratar de imposto Estadual, a necessidade de cada Estado compactuar com esta medida de equiparação do ICMS.
MA	A suposta perda de receita de ICMS dos Estados supracitados e não signatário do protocolo ICMS, mais acentuado agora pela crise econômica que passa a maioria dos Estados.
Sindigás & Liquigás	Somente o convencimento dos estados não signatários, que aceitando o quanto preconizado no Protocolo, não teriam qualquer renúncia à arrecadação de tributos, bastaria transformar algo de fato em algo de direito, aderindo aos termos de futuro Convênio. Ainda, os estados de destino, mesmo signatários, não devem impor barreiras aos pedidos de inscrição de contribuinte substituto tributário, de distribuidoras de outros estados no trato com o GLGN. Alguns estados priorizam o recebimento de GLP em detrimento do GLGN, na prática "escolhendo" a fonte do produto a ser recebido.

c. Quais seriam as consequências de sua implementação (explicita seus aspectos positivos e negativos)?

Abragás	Só haverá aspectos positivos, os entes federados não signatários, hoje aceitam o contido no Protocolo 04/2014, mas por não serem signatários não conseguem aplicar, em seu favor, os resultados do Protocolo em suas poucas exportações de produtos.
Asmirg	Aumento na oferta do GLP na sua forma mais competitiva, uma vez, que as Companhias Distribuidoras aplicam políticas de preços diferenciados em cada Estado. Revendas atacadistas de outros Estados poderão manter um comércio aberto com a de outros Estados.
MA	ASPECTOS POSITIVOS: regras claras e pré-estabelecidas geram segurança jurídica e um clima favorável a novos investimentos e, consequentemente, diminuição de preços dos produtos ao consumidor final; ASPECTOS NEGATIVOS: não enxergamos.
Sindigás & Liquigás	Somente haveria aspectos positivos, os entes federados não signatários, hoje, aceitam o contido no Protocolo 04/2014, mas por não serem signatários não conseguem aplicar, em seu favor, os resultados do Protocolo em suas poucas exportações de produtos.

- d. **Explicita os potenciais impactos para os agentes atuantes na cadeia do GLP e para o restante da sociedade.**

Abragás	Reduções de custos e consequentemente menos peso de impostos no preço final aos consumidores.
MA	Na bitributação há um aumento da carga tributária sobre o produto, custo direto, portanto. Bem como custos indiretos, tendo em vista que, na busca de justiça fiscal, o sujeito passivo demandará o judiciário, gerando mal estar entre os agentes envolvidos na relação tributária.
Sindigás & Liquigás	Reduções de custos e simplificação de processos.

- e. **Qual é a potencial interferência sobre o preço do botijão de GLP?**

Abragás	Calcula se em torno de R\$ 1,00 (um Real) por botijão de 13kg, quando os estados signatários eram apenas os participantes do Protocolo 33/03, hoje este valor é baixo quando tomado o preço médio Brasil, mas pode-se dizer que seja de cerca de 4% do valor das transações interestaduais, ou metade deste valor para o preço fim, somente para o volume importado pelos entes Federados não signatários, algo próximo a R\$ 1,20 (um real e vinte centavos) por cada botijão de 13kg. Fonte desta informação: Sindigás
Asmirg	Afetar a redução do preço final, provocada pela redução do ICMS e especialmente pelo aumento da competitividade que esta abertura de mercado provocara ao setor.
MA	Não restam dúvidas que a bitributação, com o aumento de carga tributária, há um consequente aumento no preço do produto ao consumidor final nesses Estados.
Sindigás & Liquigás	Este valor já foi estimado, pelo Sindigás, em cerca de R\$ 1,00 (um Real) por botijão de 13kg, quando os estados signatários eram apenas os participantes do Protocolo 33/03. Hoje este valor é baixo quando tomado o preço médio Brasil, mas pode-se dizer que seja de cerca de 4% do valor das transações interestaduais, ou metade deste valor para o preço fim, somente para o volume importado pelos entes Federados não signatários, algo próximo a R\$ 1,20 (um real e vinte centavos) por cada botijão de 13kg.

f. Qual é a potencial interferência sobre a arrecadação das Unidades Federativas?

Abragás	Em nosso entendimento não haverá interferência, haverá sim uma evolução de um processo que não tem um reflexo financeiro considerável para os estados, mas que provoca um aumento de custo em cascata para toda a cadeia de distribuição, revenda e consumidores.
Asmirg	De acordo com informações do setor, o índice de sonegação fiscal é elevado especialmente nas divisas dos Estados. Com a nova política de preço praticado pela Petrobras, esse grau de sonegação aumentou, com revendas das capitais atravessando GLP de um Estado ao outro sem seguir as exigências legais, o que gera perdas de arrecadação nos impostos e afeta mercado com uma disputa predatória. O Estado mesmo que tenha o valor do cálculo do ICMS reduzido em função da mudança do índice, passando do PMPF para o valor de venda do produtor, deverá sentir um equilíbrio ou mesmo uma elevação em função do fim da sonegação fiscal e aumento da concorrência no setor.
MA	A SEFAZ-MA entende que se houver perda, será em relação ao PMPF desses estados e o PMPF de possíveis operações subsequentes desses produtos para outros estados. Assim, será uma perda ou ganho que será decorrente das normas constitucionais e da legislação infraconstitucional. Nesse diapasão, Estados e distribuidores de combustíveis estarão amparados legalmente das operações, não se sujeitando, pois, a insegurança jurídica gerada pela alternância de poder nos governos estaduais. Nas unidades federadas que não aderiram ao protocolo supracitado, é evidente que haverá perda de arrecadação, mas não nos ouvindo que o acréscimo decorrente da bitributação não tem amparo legal e, portanto, não lhes é de direito.
Sindigás & Liquigás	Zero. Mesmo os entes Federados não signatários aceitam a perda de parte do ICMS para o estado de origem nas transações interestaduais, mas o passivo fiscal permanece contra as empresas Distribuidoras/Revendedoras.

APÊNDICE B – ESQUEMAS TRIBUTÁRIOS

ENVOLVENDO MOVIMENTAÇÕES DE GLGN ENTRE UNIDADES FEDERATIVAS

Esta parte do relatório busca atender parcialmente a demanda de maiores informações ressaltada pelos agentes nas respostas ao questionário do SCT Tributação. Inicia-se com a sistematização aplicável quando a circulação do GLGN ocorre entre UFs signatárias ao Protocolo ICMS nº 4/2014.

B.1. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias do Protocolo

Na operação de transferência de GLGN entre UFs signatárias, a UF O, de origem, retém o montante que deriva da multiplicação do valor da operação pela alíquota interestadual.

Para a UF M, que não é a origem inicial e nem o destino final do produto, o recolhimento do ICMS é obtido pela multiplicação da alíquota interestadual pela diferença entre os valores das operações de movimentação para as UFs D e M. Assim, restará à UF M uma arrecadação de ICMS referente ao valor adicionado na operação ocorrida no seu território.

Cabe, por sua vez, à UF de destino final (D) a sua alíquota interna multiplicada pelo preço final ao consumidor, deduzida a multiplicação da alíquota interestadual pelo valor da operação de movimentação para a UF D. Um esboço esquemático pode ser observado na Figura 21.

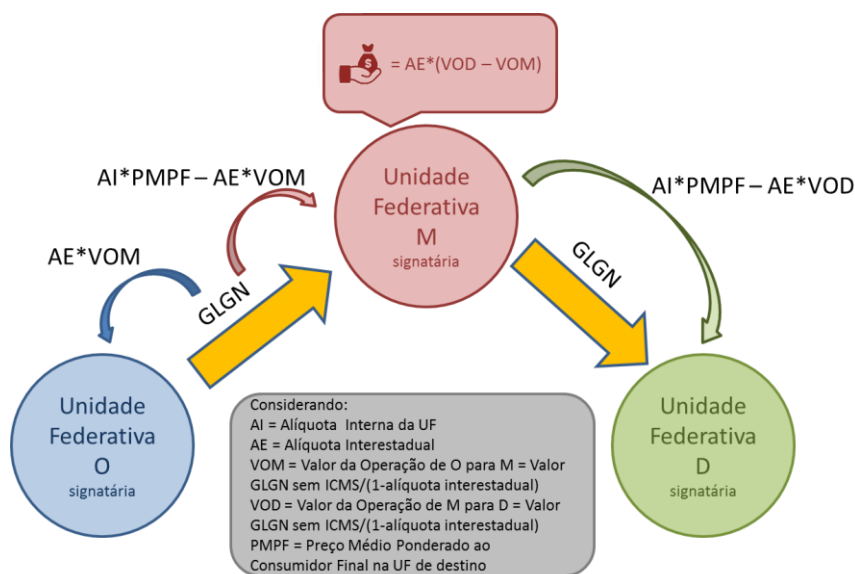


Figura 21 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2017b), e Sindigás e Liquigás (2017).

Nota: consideraram-se alíquotas interestaduais iguais nas operações indicadas.

B.2. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e Não Signatárias que Adotam o Preconizado pelo Protocolo

Considerando uma movimentação similar à exemplificada pela Figura 21, mas dessa vez com a UF M não sendo signatária, a UF O retém o montante que deriva da multiplicação do valor da operação pela alíquota interestadual, da mesma maneira como no caso pretérito. Já para a UF M, recolhe-se, em relação à movimentação oriunda da UF O, o valor resultante da multiplicação da sua alíquota interna pelo preço ao consumidor final, deduzido o que já foi recolhido à UF O. Na segunda parte da transação, a UF M, por não ser signatária, dá ao GLGN tratamento tributário equivalente ao dado para o GLP. Ou seja, repassa o montante que arrecadou na etapa anterior para a UF D (destino final). Nesse sentido, não há nenhum saldo arrecadatário de ICMS sobre a operação ocorrida no seu território, conforme indicado na Figura 22. É importante ressaltar que, caso o valor devido à UF D seja superior ao recolhido para a UF M, cabe ao contribuinte complementar essa diferença. Por outro lado, se o montante devido à UF D for menor do que o recolhido para a UF M, a diferença desses valores será devida por essa última ao contribuinte, na forma de crédito tributário.

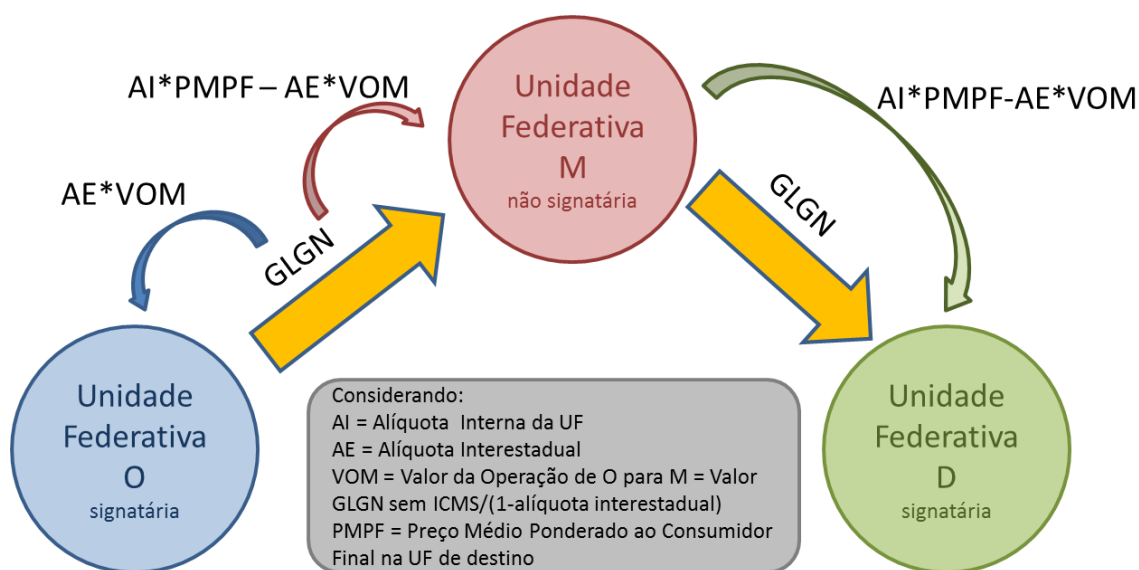


Figura 22 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Aceita o Preconizado pelo Protocolo

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2017b), e Sindigás e Liqueigás (2017).

Nota: consideraram-se alíquotas interestaduais iguais nas operações indicadas.

Caso haja apenas uma transação direta entre as UFs O e M, a divisão do ICMS aparentemente está equacionada pelo aceite ao preconizado pelo protocolo. Porém, como a UF M não é signatária, os contribuintes envolvidos se veem obrigados a provisionar passivos contingentes.

No caso de movimentações entre UFs não signatárias, independentemente de adotarem o preconizado pelo Protocolo ou não, dá-se ao GLGN tratamento

tributário equivalente ao dado para o GLP. A seguir, trata-se do esquema quando há UF que não segue o indicado no referido protocolo.

B.3. Síntese da Tributação de ICMS sobre GLGN Movimentado entre UFs Signatárias e uma Não Signatária que Não Adota o Preconizado pelo Protocolo

Considerando uma movimentação similar à exemplificada pela Figura 22, porém com UF que não seguem o indicado pelo Protocolo ICMS nº 4/2014, o esquema altera um pouco em relação ao arrecadado, conforme indicado na Figura 23.

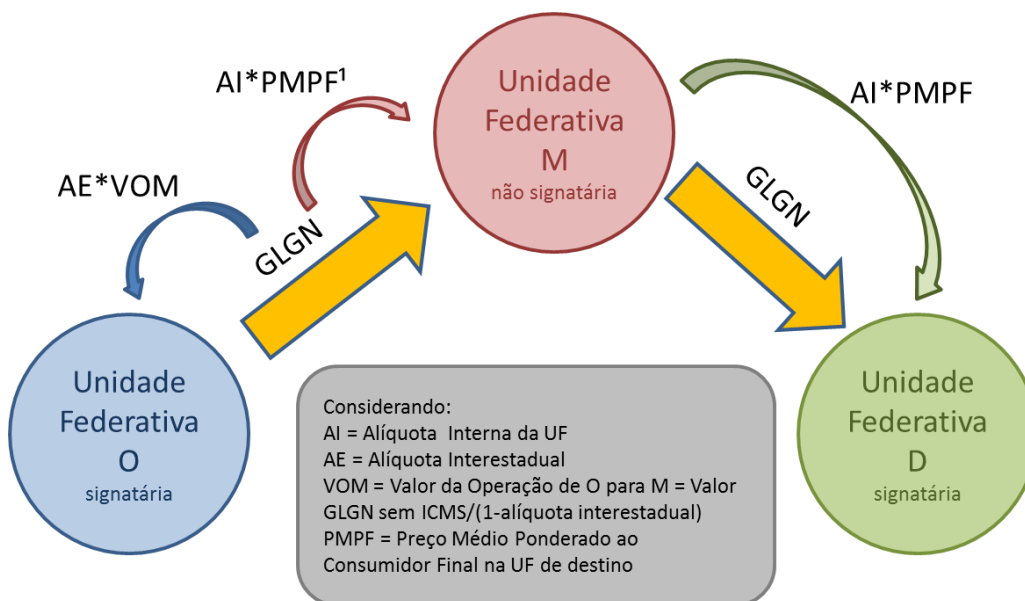


Figura 23 – Arrecadação de ICMS entre UFs Signatárias e Não Signatária que Não Aceita o Preconizado pelo Protocolo

Fonte: Elaboração Própria a partir de Confaz (2014 e 2017b), e Sindigás e Liquigás (2017).

Neste caso, aparece mais claramente o desenho da bitributação, a partir da cobrança integral da UF M, sem considerar a dedução do recolhimento anterior.

Segundo informações da Liquigás (Combustível Brasil, 2017), o GLP que sai de uma UF não signatária é caracterizado no Sistema de Captação e Auditoria dos Anexos de Combustíveis (Scanc) como sendo exclusivamente proveniente do petróleo, mesmo que ao entrar nessa UF uma parcela dele fosse composta de GLGN. Isso ocorre porque, para os entes não signatários, não há um histórico para composição da média histórica móvel. Assim, caso haja o aceite desse recolhimento a menor, com posterior saída do produto sem o devido registro no Scanc, e repasse integral do tributo supostamente arrecadado como GLP, surge um potencial prejuízo. Tal ocorrência reflete uma situação hipotética/indicativa, não necessariamente ocorrendo na prática. Porém, recomenda-se uma análise mais detalhada das UFs, que possuem as informações necessárias, a fim de verificar se esse arranjo pode efetivamente prejudica-las.