



MINISTÉRIO DE  
MINAS E ENERGIA



## ANEXO - QUESTIONÁRIO

<b>Instituição:</b>	Sindigás – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo
<b>Responsável pelas respostas:</b>	Sergio Vital Bandeira de Mello Filho
<b>Telefone:</b>	21 3078-2850
<b>E-mail:</b>	<a href="mailto:sergio@sindigas.org.br">sergio@sindigas.org.br</a> / <a href="mailto:sindigas@sindigas.org.br">sindigas@sindigas.org.br</a>

### QUESTIONÁRIO ABASTECE BRASIL/MME: RESOLUÇÃO CNPE Nº 12/2019

SINDIGÁS - Sindicato nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo

Disclaimer: O Sindigás, como entidade de classe representante das empresas de distribuição de GLP, apresentará, a seguir, as contribuições, dentro de uma linha de rigorosa observância dos princípios do livre mercado e das normas de defesa da concorrência, bem assim as que regulam as melhores práticas, como forma de maior colaboração junto ao poder público – em referência: [Manual de Normas Internas de Conduta e Concorrência e Código de Conduta nas Relações Institucionais](#).

## INTRODUÇÃO

O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo (“Sindigás”), entidade que há mais de 40 anos representa a quase totalidade do mercado brasileiro de distribuição de gás liquefeito de petróleo, destaca, como é cediço, que o Brasil passa por grave crise econômica, com perda de 5% do PIB entre 2015 e 2018. A dívida bruta do setor público atingiu 76% do PIB em 2018<sup>1</sup> e o total de desempregados superou 13 milhões de pessoas em 2019<sup>2</sup>. A deterioração do quadro fiscal e o enfraquecimento do consumo interno colocam no investimento privado a alavanca necessária para a tão almejada recuperação.

É crucial, nesse contexto, criar um ambiente propício a investimentos, em que regras claras e transparência no processo decisório sejam ingredientes fundamentais. Estimativas da consultoria econômica LCA indicam que apenas em 2023 a economia brasileira deverá recuperar o nível de renda *per capita* observado em 2013. Não há, portanto, espaço ou tempo hábil para experimentações que possam afugentar os necessários investimentos para recuperação econômica.

Nessa direção, para a construção de um ambiente de negócios favorável a investimentos, mudanças regulatórias que tenham a capacidade de alterar o funcionamento de um mercado devem ser previamente estudadas em profundidade pelo poder público quanto ao seu propósito, mecanismo, custos e benefícios, durante processo denominado Análise de Impacto Regulatório (AIR).

A AIR de qualquer ato regulatório é prevista no artigo 12, inciso XXI, e o artigo 30-A, inciso IX, do Regimento Interno da ANP e, mais recentemente, positivada na Medida Provisória n. 881/2019 (publicada no Diário Oficial da União em 30.4.19), mais conhecida como Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (“MP 881”), e na Lei n. 13.848, de 25.6.2019, denominada Lei das Agências Reguladoras.

<sup>1</sup> Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração LCA.

<sup>2</sup> Fonte: PNAD Contínua Mensal, com ajuste sazonal (dados de fevereiro de 2019). Elaboração LCA.

De acordo com artigo 5 da MP 881, “[...] as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.”

Já o artigo 6 da Lei das Agências Reguladoras determina que “[a] adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.”

Além das previsões legais acima, a realização de AIR também é considerada pelo próprio Poder Executivo Federal como melhor prática de política pública. Para tanto, basta observar que a Casa Civil da Presidência da República editou, em junho de 2018, os [documentos](#) denominados Diretrizes Gerais (“Diretrizes”) e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (“Guia”). Não realizar uma profunda AIR seria, portanto, não apenas indesejável do ponto de vista da segurança jurídica, mas também infração ao artigo 50, parágrafo 1, da Lei n. 9.784/99, pois representa nítida ausência de motivação explícita, clara e congruente por parte das autoridades públicas.

Em uma AIR, ter, ao início, o enunciado sobre o problema identificado bem como qual o alvo pretendido com a política em questão é ponto de partida mandatório. Só assim é possível ter clareza sobre a real necessidade da intervenção proposta e avaliar se esta é, de fato, a melhor forma de se atingir os objetivos pretendidos. Isso possibilita aferir os custos e benefícios da proposição, do ponto de vista da sociedade como um todo, conferindo aos agentes as diretrizes adequadas para a tomada de decisão.

A correta orquestração entre Executivo, Legislativo, Judiciário, incluindo suas autarquias e diversas instâncias, confere ao ambiente de negócios a necessária estabilidade para atração de investimentos cujo prazo de retorno extrapola, quase sempre, o tempo de um mandato presidencial. Assim, uma AIR auxilia no desafio de se fazer mudanças e, ao mesmo tempo, manter estabilidade, conferindo às normas, Leis e regras em geral, uma visão de Estado a despeito de serem, obrigatoriamente, sempre elaboradas em um Governo específico.

Nesse contexto, cumpre destacar de início que o questionário ora apresentado acarreta insegurança jurídica e uma série de incertezas para os agentes privados.

Primeiro, as normas editadas para regular a realização dos estudos (Resolução CNPE n. 12, de 4/06/2019 e Decreto n. 9.928, de 22/07/2019, que instituiu o Comitê Técnico Integrado da iniciativa Abastece Brasil) não contêm qualquer menção sobre procedimento, transparência ou tratamento das informações coletadas. Para além de prazos de conclusão de 180-240 dias, não há informação sobre (i) qual o problema regulatório ou econômico que se busca resolver; (ii) quais agentes públicos e privados foram consultados; (iii) quais os temas das referidas consultas; (iv) qual a política de acesso às informações fornecidas pelos diversos agentes públicos e privados; (v) qual o cronograma dos trabalhos do Comitê Técnico e da iniciativa Abastece Brasil; (vi) qual a previsão para a apresentação de relatórios prévios consolidando e analisando as contribuições antes de qualquer medida normativa definitiva; e (vii) se haverá oportunidades futuras de participação antes da conclusão dos estudos.

Tais medidas garantiriam maior legitimidade, transparência e, principalmente, segurança jurídica ao processo. Nesse sentido, a iniciativa anterior denominada [Combustível Brasil](#)<sup>3</sup> continha normas que estabeleciam que o Comitê Técnico deveria submeter “relatórios de atividade e planos de trabalho específicos semestrais” a “cada reunião ordinária do Conselho” (vide artigo 4 da [Resolução](#) MME n. 15, de 8/06/2017). Além disso, a iniciativa passada realizou apresentações públicas e avaliações das contribuições às consultas públicas antes de qualquer medida normativa definitiva.<sup>4</sup> Havia, portanto, um modelo claro e transparente de governança que está ausente na presente iniciativa.

Segunda fonte de incertezas e insegurança jurídica decorre da nítida duplicação de esforços públicos e privados<sup>5</sup> resultante do encaminhamento do presente questionário com temas idênticos àqueles objeto de consultas públicas e tomadas públicas de contribuição da ANP que, inclusive, ainda se encontram em andamento ou foram apenas recentemente encerradas.

<b>Tema</b>	<b>Questionário</b>	<b>Consultas Públicas ANP</b>
Marca	Questão 5 e 8	TPC 7/2018 <sup>6</sup>
Enchimento fracionado	Questão 8	TPC 7/2018
Requalificação de botijões	Questão 2	TPC 7/2018
Verticalização	Questão 2 e 3	CP 12/2019 <sup>7</sup>
Transparência de preços	Questão 4	CP 4/2019 <sup>8</sup>

Por esta razão, ao invés de debater em um novo fórum as mesmas questões que já se encontram em análise na ANP, o Sindigás entende fundamental que este E. Comitê realize a devida hierarquização das medidas necessárias para o estímulo ao investimento privado no segmento de produção, distribuição e revenda de GLP.

Nesse sentido, é entendimento do Sindigás que há diversos temas relevantes que aguardam posicionamento do Estado há diversos anos e que, portanto, teriam nítida precedência sobre os temas tratados no presente questionário. Os temas abaixo relacionados, além de mais urgentes e estarem esperando posicionamento regulatório há muito tempo, tem maior valor social e seriam, em boa parte, de âmbito infralegal, trazendo maiores benefícios à sociedade e de forma muito mais veloz.

- (i) Retirar as proibições ao uso do GLP em certos ramos de atividades, como por exemplo, caldeiras e combustível de motores, e a diferenciação dos preços de GLP conforme a embalagem oferecida ao consumidor. Trata-se de evidente restrição à expansão do mercado e que não encontra paralelos em outros países.

<sup>3</sup> Iniciativa Combustível Brasil. Acesso: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/ct-cb>

<sup>4</sup> Vide: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/documentos>

<sup>5</sup> Importante notar que questões delimitadas para tratamento os Subcomitês do Combustível Brasil ficaram sem à deriva. Relatório de atividades 2018 (<http://www.mme.gov.br/documents/10584/120062318/Relat%C3%B3rio+CT-CB+2018+12+18/9b487cfa-b0c9-4372-a617-777c09fd0e3b>), assuntos atribuídos ao SCT Concorrência e Competitividade em tratamento – P-26, P- 21, P- 23, P- 22, P- 18, P-24, P-10 e P-25 – com indicação de que as ações de caráter regulatório estariam submetidas às diretrizes da Diretoria Colegiada da ANP.

<sup>6</sup> Vide <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018>

<sup>7</sup> Vide: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/5156-consulta-e-audiencia-publicas-n-12-2019>

<sup>8</sup> Vide: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/5046-consulta-e-audiencia-publicas-n-4-2019>

(ii) Realização de reforma portuária, redução de tarifas de portos e diminuição da burocracia e tempo de permanência de navios em portos que aumentam significativamente os custos de importação de GLP.

(iii) A concentração da infraestrutura (como dutos e terminais marítimos) em um único agente, a Petrobras, a qual, ademais, atua tanto na produção quanto na distribuição do GLP, gera dificuldades para que se garanta o efetivo livre acesso à infraestrutura em questão, mesmo por meio de regulamentações relativas às tarifas e às condições de acesso.

(iv) Substituição da multiplicidade de tributos sobre bens e serviços por imposto único de valor agregado.

(v) Garantir às distribuidoras a prerrogativa de adquirir o GLP em fornecedores outros além da Petrobras, o que, evidentemente, pressupõe a celebração de contratos mais flexíveis entre as partes.

(vi) A diminuição das intervenções governamentais sobre a Petrobras e sua política de precificação do GLP tratar-se-ia de medida relevante para se assegurar maior transparência e previsibilidade à formação de preços neste setor.

(vii) Proibir a política de preços diferenciados praticada pela Petrobras para as distribuidoras, que impede que as empresas realizem investimentos em hubs de importação e busquem novos fornecedores.

Por derradeiro, o Sindigás informa que as informações, documentos e sugestões aqui apresentadas buscam seguir a estrutura de uma AIR e ficam, desde já, disponíveis para divulgação, como forma de favorecer o melhor debate sobre os temas trazidos pelo questionário. Na mesma direção, como reciprocidade, o SINDIGÁS solicita ao E. Comitê acesso às demais respostas apresentadas.

## **1. Do ponto de vista do seu segmento, que cuidados devem ser tomados ou que diretrizes devem ser observadas para a promoção da livre concorrência no setor?**

### **RESPOSTA:**

A promoção da livre concorrência deve zelar por um ambiente em que não haja distorções competitivas, ou seja, em que os agentes estejam sujeitos às mesmas regras e obrigações, com elevado combate a fraudes e clandestinidade. Alterações nas regras de atuação no setor devem, portanto, serem precedidas de estudos aprofundados para que se verifique a adequação das propostas à estrutura econômica da atividade.

A resposta à questão 01 deve iniciar com um diagnóstico sobre o nível de competição e rivalidade atual entre as empresas do mercado de distribuição de GLP. Isso é feito a seguir, iniciando-se com uma breve apresentação da cadeia produtiva do setor, como feito no estudo da LCA Consultores, realizado a pedido do Sindigás, intitulado "[Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado](#)", de outubro de 2018, apresentado como anexo ao presente documento.

Atualmente, as etapas de distribuição e revenda de GLP são prestadas sob o regime de autorização<sup>9</sup>, no qual não há participação direta do Estado em nenhum momento da atividade empresarial, nem a obrigação das

---

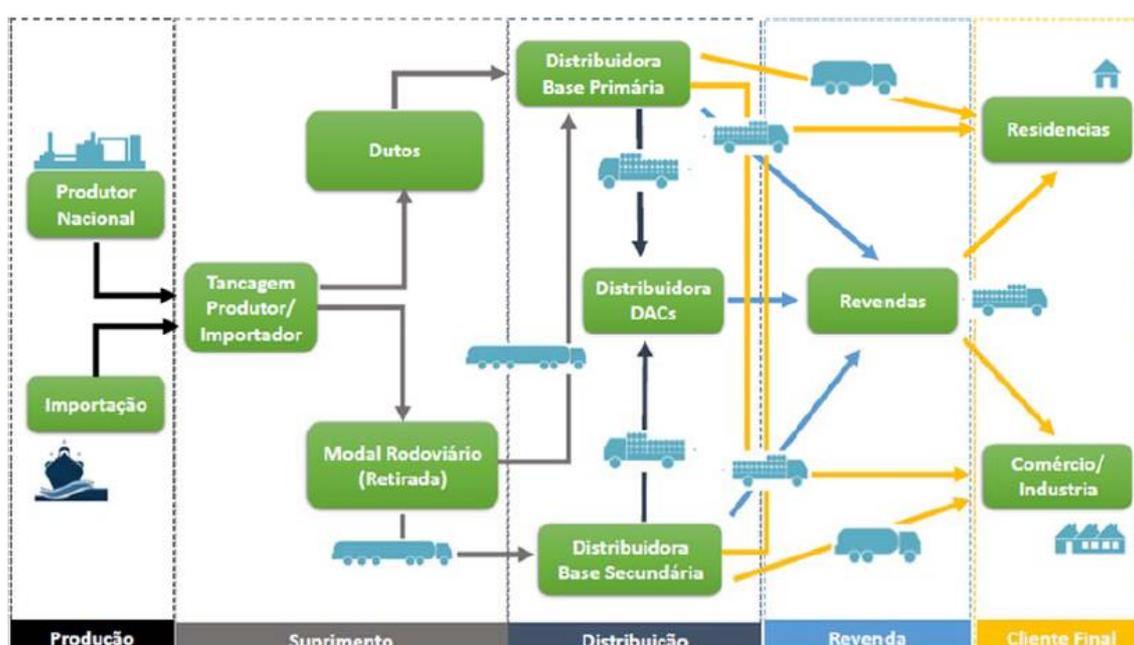
<sup>9</sup> Vide: A etapa de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural são realizadas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, ou sob regime de partilha de produção, conforme artigo 23 da Lei do Petróleo.

empresas em cumprir com algum nível de produção, investimento ou preço estabelecidos em editais de licitação pública. Assim, o regime de autorização favorece a livre concorrência entre os agentes.

Os pré-requisitos estabelecidos pela ANP para obtenção da autorização para exercer a atividade para distribuir GLP tem a função de garantir que a empresa que vier a atuar no mercado tenha condições mínimas operacionais, visando a sustentabilidade do abastecimento de GLP no país. Desta forma, é necessário um processo de autorização para atuar legalmente no mercado de GLP, mas as atividades de distribuição e revenda de GLP são realizadas por empresas privadas em um regime de preços livres.

Atualmente, atuam na distribuição 19 empresas, e a rede de revendedores atinge aproximadamente 72 mil<sup>10</sup>. Na produção do GLP, a Petrobras é a principal empresa atuante, herança do longo período em que a empresa detinha o monopólio legal da distribuição primária, realidade alterada pela Lei 9.478/1997<sup>11</sup> (Lei do Petróleo), que ainda não ampliou o número de empresas nesta etapa do processo produtivo.

**Figura 1 - Processo de distribuição do GLP**



Fonte: Copagaz

De maneira sumarizada, a Petrobras realiza a extração e refino de Petróleo. As distribuidoras buscam o GLP (gás liquefeito de petróleo) nas refinarias ou recebem através de tubulação o produto (gás butano e propano, que combinados formam o GLP) em suas bases de enchimento. Nas bases de enchimento, o GLP é colocado nos recipientes<sup>12</sup>, que passam por inspeção visual, testes de segurança e são lacrados. As revendedoras buscam os recipientes nas bases de enchimento (ou recebem diretamente das distribuidoras), levam até os pontos de revenda e fazem a entrega domiciliar do GLP<sup>13</sup>.

Dada as características do GLP, que é um produto homogêneo, ou seja, igual em todas as distribuidoras, a competição se estabelece por meio de dois direcionadores principais: preço e nível de serviço. As empresas

<sup>10</sup> Disponível: [http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2019/06/NOVO-GLP-EM-MOVIMENTO\\_MAIO\\_VF.pdf](http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2019/06/NOVO-GLP-EM-MOVIMENTO_MAIO_VF.pdf) Acesso em 01/08/2019.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9478.htm)>. Acesso em 14/06/2018.

<sup>12</sup> Há oito tipos principais de embalagens no Brasil: 2 kg, 5 kg, 7 kg, 8 kg, 13 kg, 20 kg, 45 kg e 90 kg. As embalagens até 13 kg são utilizadas principalmente em residências e pequenos comércios (bares, por exemplo). A embalagem de 20 kg só pode ser utilizada em empilhadeiras industriais. A de 45 kg e 90 kg são usadas principalmente em grandes comércios e pequenas indústrias.

<sup>13</sup> Também realizam o processo de destroca de recipientes, tratado na seção anterior.

que oferecem preços menores podem atrair parte relevante da demanda. Isso cria um dinamismo elevado, com as empresas buscando eficiência a ser repassada via preços mais baixos ao consumidor, visando ampliar sua participação de mercado. Outra frente de competitividade é o nível de serviço prestado, ou seja, a velocidade na entrega, estado dos recipientes, assistência para instalação, dentre outros.

Atualmente existem diversos aplicativos de celular, como o *Chama Gás*, o *Preço do Gás*, dentre outros, que permitem ao consumidor comparar, a cada compra, a marca que estará disponível em menor tempo e qual o preço associado. Os aplicativos somaram-se aos modos de compra tradicionais (telefone, por exemplo), facilitando ainda mais o exercício de poder de escolha do consumidor a cada compra efetuada.

As distribuidoras e revendedoras também oferecem a possibilidade de compra através de sites e aplicativos, facilitando a comparação por parte do consumidor entre preços e tempo de entrega. A distribuidora precisa primar pela eficiência para competir em preços e serviços e conseguir manter/expandir sua participação de mercado através da elevação do nível de serviço ao consumidor.

As distribuidoras e vendas buscam corresponder ao perfil da demanda de GLP, ou seja, do consumidor de GLP, que exige tempo de entrega reduzidos.

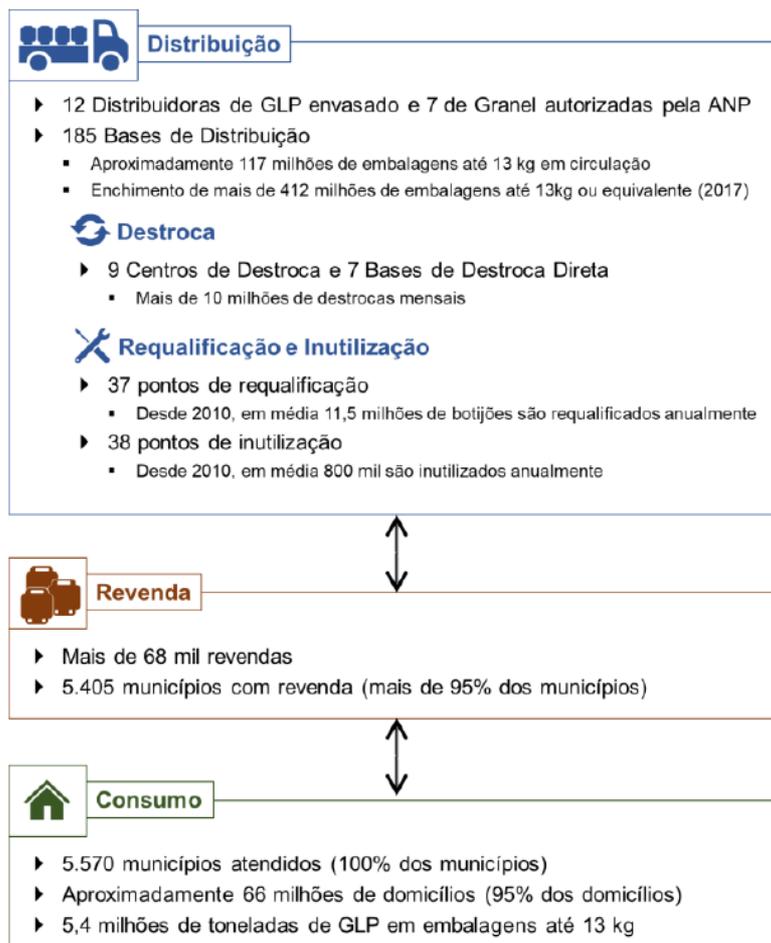
Um aspecto importante da regulação do setor é a portabilidade irrestrita de recipientes (artigo 26º, inciso VII da Resolução ANP nº 51/2016). Através desta previsão regulatória, os consumidores podem trocar de marca de recipiente pagando apenas pelo conteúdo (GLP) ao invés de pagar pelo conteúdo e embalagem (estrutura de metal), como ocorre em uma primeira compra. Com a portabilidade irrestrita (de capacidade do recipiente e marca) o consumidor exerce poder de escolha da marca a cada compra efetuada.

Através da portabilidade, não há necessidade de pagar pela embalagem em nenhum outro momento, independentemente se a compra está sendo feita com outra distribuidora ou revendedora e com outro porte de recipiente<sup>14</sup>. Ainda, a distribuidora, no momento da venda, é obrigada a recolher o recipiente vazio da marca concorrente (se estiver com o consumidor a quem ela efetuou a venda). De posse desse botijão vazio da marca concorrente, a distribuidora se desloca até um centro de destroca ou a uma distribuidora concorrente detentora da marca do botijão vazio, onde entregará este recipiente e receberá os de sua marca própria. Importante destacar que as distribuidoras/revendedoras são obrigadas a receber os recipientes em qualquer estado de conservação. Já o consumidor, receberá sempre um recipiente em perfeitas condições.

---

<sup>14</sup> O consumidor tem o direito de trocar um recipiente de 5 kg para um de 13 kg, por exemplo, sem que ele tenha que pagar um valor adicional pela embalagem de metal do recipiente maior. Ou seja, ele pagou em determinado momento por uma embalagem metálica de 5 kg, mas tem o direito de receber uma de 13 kg sem custos extras.

Figura 2 – Números da Distribuição e Revenda



Fonte: LCA Consultores - Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado

A portabilidade e a destroca de recipientes fazem com que o consumidor possa mudar de marca sem custo adicional e sem burocracias, fazendo com que a concorrência entre as marcas para conquistar os clientes seja elevada, que, conforme citado anteriormente, se dá por meio de duas variáveis principais: preços e nível de serviço - ligado à identificação da marca pelo consumidor.

Como já apresentado, sendo o GLP um produto homogêneo, a capacidade das empresas em elevar preços é baixa, de forma que os concorrentes podem facilmente capturar a demanda mantendo os seus preços no mesmo patamar ou até mesmo os reduzindo. Por esta razão, um indicador do nível de rivalidade no setor de GLP é a quantidade de recipientes que são destrocados por mês em relação ao número de recipientes que são vendidos.

Segundo dados da ANP<sup>15</sup>, em 2017, cerca de 10,5 milhões de recipientes foram destrocados por mês para um volume de vendas de 34,4 milhões de recipientes por mês<sup>16</sup>. Assim, aproximadamente um terço das vendas mensais de GLP no Brasil são feitas via troca de marcas por parte dos consumidores, o que demonstra, na prática, que os consumidores exercem a todo momento o poder de escolha entre as marcas disponíveis.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Disponível em:

<[http://www.anp.gov.br/images/DISTRIBUICAO\\_E\\_REVENDA/Distribuidor/GLP/Requalificacao\\_Destroca/Programa\\_nacional\\_destroca\\_2018.pdf](http://www.anp.gov.br/images/DISTRIBUICAO_E_REVENDA/Distribuidor/GLP/Requalificacao_Destroca/Programa_nacional_destroca_2018.pdf)>. Acesso em 17/07/2018.

<sup>16</sup> Fonte: Sindigás.

<sup>17</sup> Conforme explicado, a destroca ocorre quando uma distribuidora vende o seu recipiente para um consumidor que detinha o recipiente de uma distribuidora concorrente, sendo obrigada pela regulamentação a levar esta embalagem para um centro de destroca ou base de destroca direta.

**É possível afirmar, portanto, que a regulação atual do setor é pró-competitiva, incentivando os distribuidores a investirem em segurança e na entrega de um alto nível de serviço ao consumidor, como maneira de se diferenciar em um mercado cujo produto é homogêneo.**

O nível de concentração de um mercado, por si só, não é indicador do grau de rivalidade entre empresas. Neste sentido, o Departamento de Estudos Econômicos do CADE (“DEE”) informa que “[...] não há um indicador que reflita fidedignamente a intensidade da concorrência, pois esta é um fenômeno complexo, multidimensional e especialmente, dinâmico, que tende a ter equilíbrio instável no médio prazo.”<sup>18</sup> O documento do DEE informa, portanto, sobre a existência de 31 indicadores considerados mais eficientes e viáveis para avaliar a concorrência.

O Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE<sup>19</sup>, por sua vez, indica ao menos 17 variáveis que podem influenciar na análise do grau de rivalidade entre empresas.

A dinâmica de rivalidade do setor de distribuição de GLP foi estudada por meio do parecer do economista José Tavares Araújo Jr.<sup>20</sup> Segundo o economista, a competição é aguerrida entre as distribuidoras de GLP no âmbito estadual e tal fenômeno pode ser observado pelo fato de as posições das 4 principais firmas nos 11 maiores estados brasileiros variarem consideravelmente.

Por exemplo, a Ultragas, líder no plano nacional, ocupa esta posição em apenas dois estados: Bahia e São Paulo. A Liquigás mantém a liderança em Goiás e nos estados da região sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). A Nacional Gás tem presença destacada nos 11 estados, mas seus melhores desempenhos se concentram nas regiões norte e nordeste: Pará, Ceará e Pernambuco. e a Supergasbras, cuja atuação em âmbito nacional também merece destaque, é líder em Minas Gerais e no Rio de Janeiro. Referido desempenho regionalizado decorre de dois fatores principais: a localização e o tamanho das bases de engarrafamento e distribuição; e a eficiência da logística de transporte.

Em recente estudo, a Associação Ibero-Americana de Gás Liquefeito de Petróleo (“AIGLP”) apresentou dados relativos ao índice Herfindahl-Hirschman (“HHI”) do mercado brasileiro de distribuição de GLP e o comparou com outros países participantes da associação.<sup>21</sup>

---

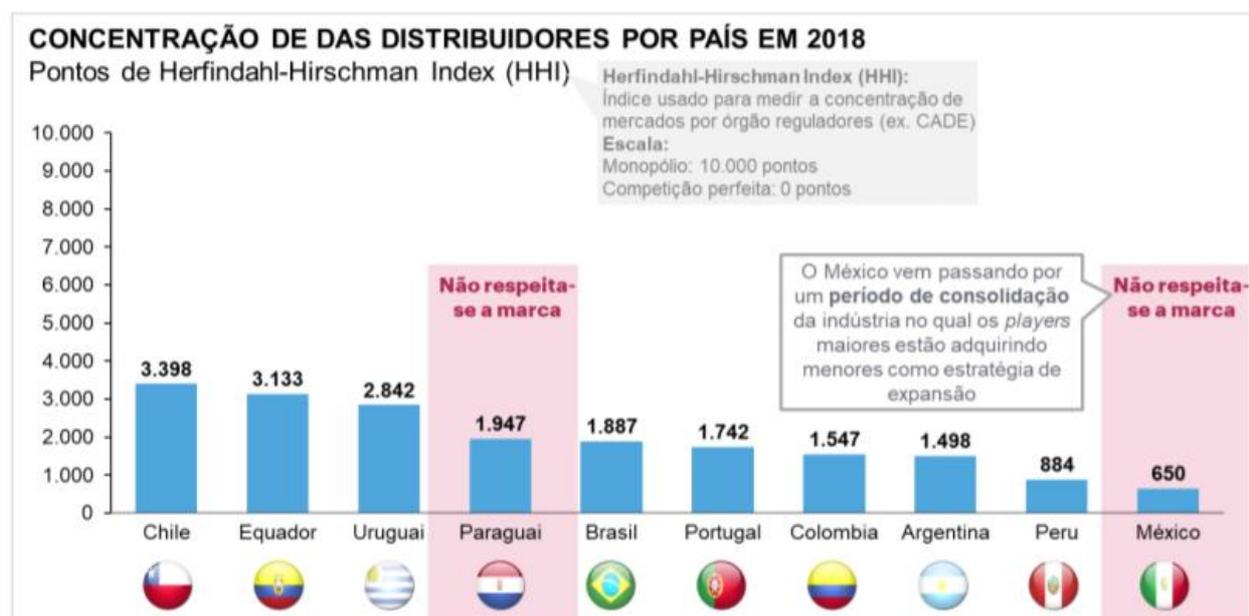
<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/documento-de-trabalho-n-01-2014-indicadores-de-concorrenca.pdf>>. Acesso em 22/07/2019.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf](http://www.cade.gov.br/acesso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf)>. Acesso em 16/07/2018.

<sup>20</sup> Vide: A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição José Tavares de Araujo Jr.1 Outubro de 2018, pág. 5 <http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/O%20papel%20da%20marca%20e%20da%20logistica%20-%20Parecer%20JT.pdf>

<sup>21</sup> Vide estudo em <http://www.aiglp.org/download/Resposta%20a%20TPC%20072018.pdf>

Figura 3 – Nível de concentração (HHI) por país com e sem respeitabilidade de marca



Fonte: Análise Accenture – Estudo AIGLP

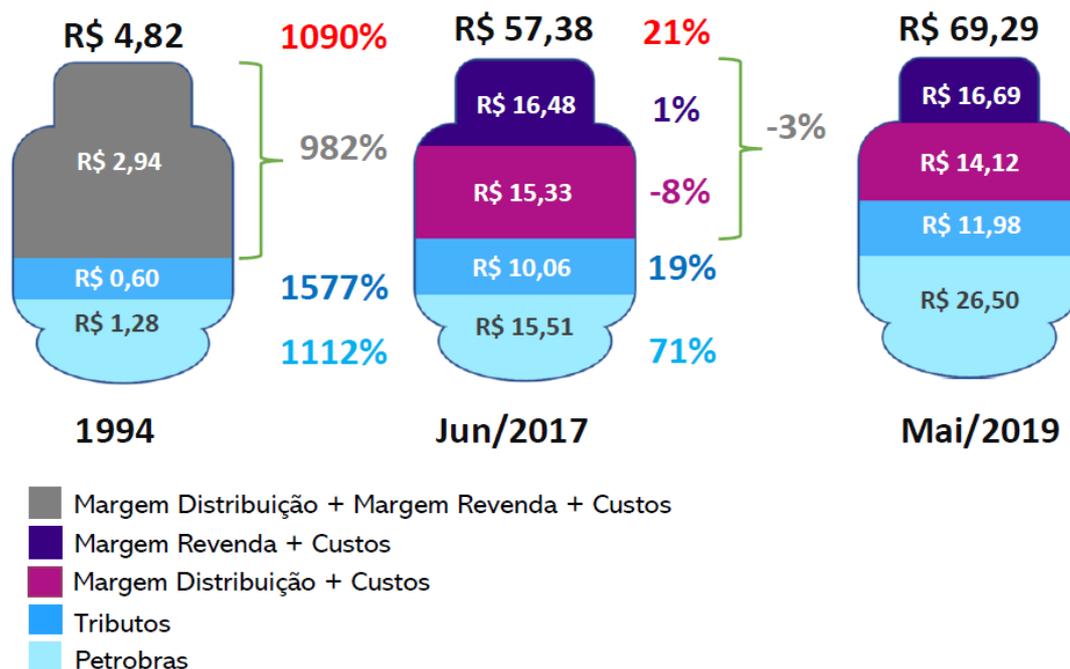
Como é possível observar, o índice HHI brasileiro alcança a pontuação de 1.887 o que, de acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do CADE, representaria um “mercado moderadamente concentrado”, sendo que a pontuação alcançada se aproxima muito mais do patamar de “mercado não concentrado” (pontuação máxima 1.500) do que o outro lado da escala.

Não bastasse o índice HHI descrito acima, o estudo da AIGLP comparou as margens EBITDA das empresas brasileiras com empresas internacionais e encontrou margens brasileiras em torno de 7%, abaixo da média internacional da indústria (10%). Adicionalmente, quando se compara a performance da margem EBITDA das empresas brasileiras de GLP com a margem das empresas de Gás Natural (GN), pode-se verificar que a média das margens das empresas de GLP (7%) é metade da média das margens das empresas de GN (15%). Esta comparação permite verificar que o produto GLP tem pouco espaço para redução de margens se comparado às margens do produto GN.

Por fim, um importante esclarecimento sobre a composição dos preços do GLP e a sua transmissão no decorrer da cadeia produtiva é necessário.

Em recente apresentação (10/07/2019) realizada pelo Sindigás perante a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal restou demonstrado que em um mesmo período o preço da molécula do GLP na Petrobras aumentou em 71%, enquanto os impostos aumentaram em 19% e a margem bruta integrada da Revenda e Distribuição foi reduzida em 3%. O gráfico abaixo também demonstra que a margem das empresas distribuidoras foi reduzida em 8%, reforçando a rivalidade do setor.

Figura 4 – Composição do preço do botijão – evolução da margem



Fonte: ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Análise Sindigás

Diante do exposto, pode-se afirmar que o setor de distribuição de GLP é caracterizado por alto grau de competitividade e rivalidade entre as empresas.

Assim, qualquer medida neste setor deve ser precedida de estudos aprofundados, sob pena de acarretar distorções em detrimento do bem-estar do consumidor, como destacam os juristas Vinicius Marques de Carvalho e Eduardo Frade Rodrigues:<sup>22</sup>

[...] impor regulações quando não há uma falha de mercado específica a ser sanada e em substituição ao resultado natural de um ambiente no qual existe concorrência em algum grau, tende na verdade a gerar ineficiências, aumentos de custos e, em decorrência, aumentos de preços. É o caso, por exemplo, de incentivar os incumbentes de um mercado competitivo a introduzirem certos produtos ou formas de comercialização, mais custosos e ineficientes, sem maiores evidências de que isso seja necessário, tanto para fins de segurança ou qualidade mínima aos consumidores quanto para corrigir restrições de oferta decorrentes de um monopólio. Se não existem falhas de mercado, regulações dessa natureza tendem a ter como resultado, único ou principal, prejuízos ao mercado e aos adquirentes, e não benefícios.

<sup>22</sup> Vide: Vinicius Marques de Carvalho e Eduardo Frade Rodrigues. Parecer TPC ANP nº 07/2018. Dezembro 2018. Pg. 7 e ss. Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217\\_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07\\_2018.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07_2018.pdf)

**2. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à verticalização da cadeia produtiva, incluindo a participação societária, a titularidade dos ativos, entre outros fatores de relação comercial, tais como: a participação da distribuidora nas operações de revenda e a responsabilidade pela requalificação do botijão de GLP? Se possível, indicar números para os benefícios e custos apontados.**

**RESPOSTA:**

Sobre a questão das restrições regulatórias à verticalização, cumpre pontuar que o Sindigás sempre defendeu a possibilidade de as empresas distribuidoras, devidamente autorizadas pela ANP, comercializarem diretamente aos consumidores finais e empresas revendedoras, tendo em vista a capilaridade do setor de GLP. Estes arranjos mantêm relação com o livre mercado e concorrência, possibilitando pleno atendimento à sociedade de maneira segura e eficiente.

Importante destacar que as empresa distribuidoras de GLP sempre entregaram o produto diretamente aos consumidores finais, porta a porta, nas chamadas vendas diretas. Estas vendas consistiam na passagem do caminhão de gás, por ruas pré-estabelecidas, uma dinâmica diferente dos dias de hoje. Ao longo do tempo a revenda acabou assumindo, com excelência, o papel porta a porta, entregando nas áreas mais remotas do Brasil.

Como mencionado, a evolução do mercado e as mudanças dos hábitos de consumo, fizeram com que as revendas ganhassem força, tornando-se cada vez mais importantes na cadeia de distribuição e cumprindo um papel central na garantia da capilaridade do produto, que hoje alcança 100% dos municípios brasileiros. Enquanto as distribuidoras, que permaneceram atuando na venda direta a consumidores finais, pessoas físicas ou jurídicas, tiveram sua participação reduzida a algo em torno de 4% do total das vendas de GLP embalado.

**Nesse sentido, verifica-se que todas as normas da ANP sempre previram a autorização para o comércio de GLP envasado tanto de distribuidor para revenda, como de revenda para revenda e de distribuidora para consumidor final.** Importante notar que essa lógica garante o bom funcionamento do mercado, conferindo competitividade ao setor e eficiência na prestação do serviço à sociedade.

Nesse contexto, importante mencionar que a ANP, na revisão do marco regulatório imposto ao setor de GLP, acabou tratando de maneira equivocada a dinâmica em comento. Assim, ao tratar da verticalização no setor de GLP, acabou decidindo, ao revés das Notas Técnicas produzidas por seu corpo técnico e órgãos públicos, pela necessidade de vedação da venda direta pelos distribuidores de GLP ao consumidor final. As justificativas da agência abordavam desde a alegação de problemas (inexistentes) na concorrência entre os agentes, implicações regulatórias e jurídico-fiscais, até a necessidade de melhoria na qualidade de informações recebidas.

Antes da publicação das Resoluções oficiais de distribuição e revenda, a extinta Coordenadoria de Defesa da Concorrência da ANP divulgou a Nota Técnica nº 68/14, demonstrando que as “implicações regulatórias e jurídico-fiscais” para sustentar a hipótese de vedação eram **infundadas**:

[O]u seja, a partir das informações disponíveis e das análises efetuadas por esta Coordenadoria, não há elementos, sob o ponto de vista da defesa da concorrência, que justifiquem a adoção de vedação à participação das distribuidoras no mercado de revenda de GLP. A integração vertical, hoje permitida na legislação vigente, não parece representar risco ao ambiente competitivo. Ao mesmo tempo, as estratégias adotadas pelas distribuidoras de GLP indicam, aparentemente, a intenção dessas empresas de atuar apenas marginalmente na revenda direta ao consumidor final do combustível, como forma de aproveitar as instalações já existentes para a atividade de distribuição de GLP.

[...]

[a] análise sob a ótica estritamente concorrencial não identificou indícios da adoção de estratégias, pelas distribuidoras, de atuação pulverizada na atividade de revenda

de botijões de GLP, bem como não identificaram estratégias direcionadas à elevação da participação das distribuidoras na revenda direta de vasilhame ao consumidor final.

[...]

[a] atual estrutura do mercado e os arranjos entre os segmentos de distribuição e de revenda de GLP resultam do exercício da livre iniciativa pelos agentes econômicos e, principalmente, parecem estar orientados pela busca de ganhos de eficiência e aproveitamento dos ativos já existentes. Não há elementos que indiquem a possibilidade de que a atuação direta do distribuidor na atividade de revenda varejista de botijões de GLP (nos termos estabelecidos na regulamentação em vigor da ANP) traga prejuízos ao processo competitivo".

[...]

[a] atuação da distribuidora na atividade de revenda de botijões de GLP teria como principal motivador a obtenção de economia de custos, com aproveitamento de ativos já existentes". (pg. 19, 20-21, grifos nossos)

No mesmo sentido o Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 211/COGEN/COGCR/SEAE/MF, a SEAE contestava a proposta da ANP de coibir a venda aos consumidores pelas distribuidoras:

**75.** ... [o]s efeitos competitivos líquidos das restrições verticais devem ser ponderados pelo cotejo entre eventuais ganhos de eficiência econômica e os possíveis efeitos anticompetitivos. Sob esse prisma, a análise da CDC aponta para algumas das eficiências decorrentes das estratégias definidas pelas distribuidoras no varejo.

**76.** [C]onsiderando que as restrições verticais podem produzir efeitos semelhantes aos gerados pela integração vertical, é importante atentar para a possibilidade de eventual vedação à atuação vertical das empresas não produzir o efeito desejado pela agência, carreando, por conseguinte, prejuízos desnecessários aos agentes e aos consumidores." (pg.16)

Mesmo com as diversas manifestações demonstrando que não há prejuízo à concorrência e inexistência de registros do uso de força de mercado por parte das distribuidoras, a ANP decidiu, em 2016, publicar as Resoluções nº 49 e 51, revendo todo o marco regulatório do setor e à partir das quais as distribuidoras passariam a ter a obrigação de constituir revenda (empresa com CNPJ diferenciado) para venda direta aos consumidores finais. Conforme citado, a decisão da ANP supunha a obtenção de melhoria no monitoramento de informações do setor, considerando que a empresa distribuidora constituísse uma empresa revendedora. Tal objetivo, no entanto, mostrava-se, destarte, inatingível uma vez que as empresas revendedoras sequer prestam informações ao Sistema de Informações de Movimentação de Produtos da ANP (SIMP), que apenas é obrigatório às empresas distribuidoras.

Tão baixa era a qualidade regulatória da decisão que subsidiou a citada vedação que as resoluções passaram imediatamente para um estágio de revisão, além de diversas postergações de prazo de transitoriedade da medida<sup>23</sup>. Desta maneira, acabou que a vedação do comércio de embalados para consumidores finais por parte dos distribuidores jamais ocorreu.

Com o cenário de insegurança jurídica e regulatória instalado, e sem definições concretas por parte da ANP, em 2019, foi aberta nova Consulta e Audiência Pública sobre o tema, de número 12/2019, com minuta apresentando possibilidade da distribuidora comercializar apenas com consumidores finais pessoas jurídicas. O Sindigás, novamente participou do debate, apresentando que superadas as "dúvidas" concorrenciais e regulatórias sobre a medida equivocadamente imposta, haveria necessidade de se devolver a condição originária, ou seja, permitir que as empresas distribuidoras pudessem vender aos consumidores finais, pessoas físicas ou jurídicas, sem limitação à livre concorrência, diante da inexistência de anomalias que justifiquem intervenção em uma atividade legítima.

---

<sup>23</sup> Vide: Resolução ANP nº 754/2018 e Resolução ANP nº 783/2019 – prorrogação de prazos.

No mesmo contexto, relevante apresentar medida divulgada pelo CADE<sup>24</sup>, na época da greve dos caminhoneiros, em 2018, objetivando aumentar a concorrência no setor de combustíveis e consequente redução dos preços aos consumidores: “Repensar a proibição de verticalização do setor de varejo de combustíveis”, que se aplica analogicamente ao setor de GLP, tendo o seguinte sentido:

[N]o Brasil, é vedado por lei a um posto de gasolina pertencer a uma distribuidora de gasolina ou a uma refinaria. Há diversos estudos empíricos que demonstram que os custos e os preços da venda de gasolina aumentam quando se proíbe essa verticalização. [...]

Cumprido notar que a “vedação a venda direta” pelos distribuidores e a imposição de que fosse aberta uma pessoa jurídica para prestar essa atividade apenas apresenta novo custo burocrático, sedimentando um cenário de insegurança que afasta investimentos e engessa o mercado, prejudicando o bom funcionamento do setor e a eficiente prestação de serviço ao consumidor, que seria o principal lesado.

Em mesmo sentido, o ilustre corpo técnico da Superintendência de Distribuição e Logística (SDL) e da Superintendência de Defesa da Concorrência, Estudos e Regulação Econômica (SDR), apresentaram como resultado da CP e AP 12/2019, que a vedação proposta nas resoluções de 2016 não se justificam, pois não ocorre incremento informacional, pelo contrário, tendo em vista que a já aventada realidade de que as empresas revendedoras não são obrigadas a fornecer dados para o Sistema de Informações de Movimentação de Produtos (SIMP) da ANP, diferentemente das distribuidoras.

O posicionamento da SDL e SDR ANP foi apresentado na reunião da Diretoria Colegiada de nº 985, em 18 de julho de 2019, solicitando aprovação da revogação dos artigos que vedavam às distribuidoras a venda direta aos consumidores finais, reestabelecendo o status quo da atividade, sem qualquer impedimento adicional. Assim, em 22 de julho de 2019 foi publicada a [Resolução nº 797, de 19 de Julho de 2019](#), que *revoga dispositivos da Resolução ANP nº 49, de 30 de novembro de 2016, que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício da atividade de distribuição de gás liquefeito de petróleo - GLP, da Resolução ANP nº 51, de 30 de novembro de 2016, que estabelece os requisitos necessários à autorização para o exercício das atividades de revenda de gás liquefeito de petróleo - GLP., em prol da livre concorrência e comprometendo a aprimorar os instrumentos sistêmicos da Agência ao invés de cercear o legítimo exercício de uma atividade comercial num mercado livre.*

O entendimento recente da ANP mantém relação com os pontos levantados pelo Sindigás ao longo do debate, bem refletido no trabalho do especialista na área concorrencial, o jurista Eric Hadmann Jasper<sup>25</sup>, que concluiu que as vedações à comercialização de GLP envasado por parte das distribuidoras aos consumidores finais, sejam pessoas físicas ou jurídicas, restam incorretas e estão inadequadamente sustentadas desde o início dos debates. Por fim, demonstrou que além de não haver qualquer justificativa concorrencial que embasasse a restrição, *[a] permissão de venda direta teria efeito pró-competitivo e favoreceria o consumidor final. A literatura econômica e os próprios pareceres desta E. ANP indicam que não há problema concorrencial na permissão de venda direta e irrestrita de GLP aos consumidores finais, pessoas físicas e jurídicas, pelas distribuidoras. Muito pelo contrário, essa permissão é pró-competitiva (recomendada pelo CADE) e beneficia o consumidor. o, que tem gerado tanto retrabalho para a própria ANP e indefinições que colocam em risco investimentos privados no atendimento e suprimento de GLP à sociedade brasileira [...].*

Sobre o tema da responsabilidade pela requalificação dos botijões de GLP, relevante notar que as empresas distribuidoras atualmente detém a responsabilidade legal pelo cilindro de GLP. Esta realiza a manutenção e requalificação quando este retorna para a base de distribuição.

Importante esclarecer que é de extrema importância a manutenção dos cilindros de GLP em garantia da segurança dos consumidores, sendo essa, conforme art. 37 da R.ANP 49/2016, responsabilidade das

---

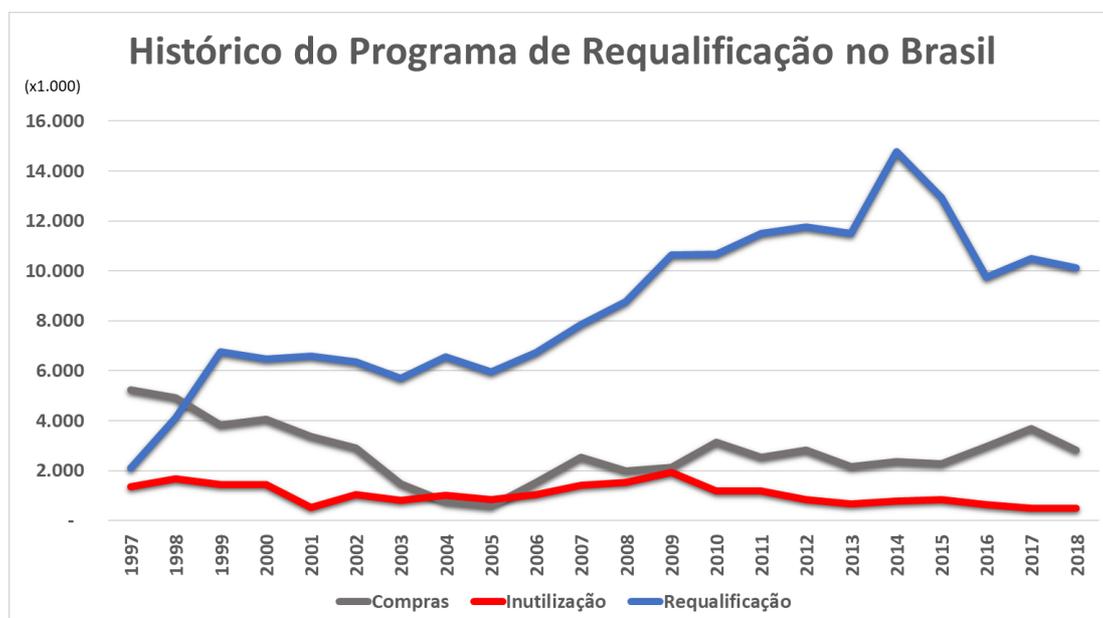
<sup>24</sup> Vide: Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Repensando o setor de combustíveis: medidas pró-concorrência. Maio de 2018. Disponível em: [https://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade\\_medidas-28maio2018-final.pdf](https://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-do-cade_medidas-28maio2018-final.pdf)

<sup>25</sup> Vide: Eric Hadmann Jasper. *Legal Opinion*: Análise concorrencial da Consulta Pública ANP n. 12/2019.

empresas distribuidoras. Assim, as empresas estão obrigadas a realizar inspeção visual dos vasilhames no momento do envase, seguindo a NBR 8866 da ABNT, com avaliação das condições dos vasilhames, que podem ser enviados para requalificação ou descarte. Destaca-se que o processo de requalificação é obrigatório após 15 anos de uso do vasilhame, somente diminuindo para 10 anos a partir da primeira requalificação. Em 2019, existem 31 oficinas de requalificação credenciadas na ANP. Cabe ao consumidor apenas o uso adequado do vasilhame, evitando a exposição do mesmo a fatores climáticos e a impactos que possam prejudicar a sua condição física e segurança<sup>26</sup>.

Nesse contexto, conforme apresentado no Box 1 - Processo de manutenção e requalificação elaborado pela LCA consultores<sup>27</sup>, a manutenção e requalificação de recipientes além de ser uma exigência da regulamentação que visa garantir as condições de uso do recipiente de GLP, é uma questão de segurança. Assim, a regulamentação prevê a inspeção visual dos recipientes, que ocorre cada vez que ele é reenchido. Neste momento, caso seja identificada alguma irregularidade com o cilindro, ele será enviado para requalificação ou mesmo inutilização. Ressalta-se que mesmo aprovado na inspeção visual, após os 15 primeiros anos de sua utilização, há obrigação de requalificação e a partir daí, passa a haver obrigação a cada 10 anos.

Ainda com base no estudo da LCA supramencionado, estima-se que, desde o início do Programa Nacional de Requalificação, em 1996, até dezembro de 2017, passaram pelo processo de requalificação cerca de 206 milhões de recipientes e que, em média, 12% do parque de recipientes, estimado atualmente em 117 milhões, passam pelo processo a cada ano. Também, foram adquiridos 59 milhões de novos recipientes desde o início do Programa. Inclusive, o acompanhamento mensal do processo de compra, inutilização e requalificação de recipiente, assim como a publicidade dada a essas informações por parte da ANP, são elementos fundamentais para garantir que as autoridades e a sociedade possam fiscalizar o poder público e as empresas do setor, ampliando o controle sobre a segurança dos cilindros. Verifica-se, portanto, a relevância e a essencialidade do Programa Nacional de Requalificação para garantia da segurança do consumidor e a alta participação das empresas decorre dos elevados incentivos aos investimentos em segurança presente na atual regulamentação.



Fonte: Histórico de compras, requalificação e Inutilização do recipiente de 13kg de GLP. Análise Sindigás 2018.

Para melhor visualização de todo o processo que envolve o setor de GLP, incluído o sistema de requalificação, importante apresentar quadro com o panorama geral do setor:

<sup>26</sup> Vide: LCA Consultores. Parecer Econômico. Setembro 2017. Disponível em:

[http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/LCA\\_SINDIGAS\\_RACIONALIDADE\\_PARECER.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/LCA_SINDIGAS_RACIONALIDADE_PARECER.pdf)

<sup>27</sup> Vide: LCA Consultores. Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado. Outubro 2018. Pg. 8 e 9.

Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo\\_LCA\\_Book\\_Sindigas\\_20181019.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo_LCA_Book_Sindigas_20181019.pdf)

## SEGURANÇA

é o pilar fundamental do mercado

O GLP é altamente inflamável!

A marca em alto relevo assegura a rastreabilidade, garantindo responsabilização das distribuidoras

A portabilidade irrestrita de marca e capacidade favorece a competição no mercado

### DISTRIBUIÇÃO

Serviço de utilidade pública, prestado por empresas privadas, em regime de autorização (Res. ANP 49/16)

**185**

bases de distribuição em áreas de baixa densidade demográfica

**19**  
distribuidoras

**12** envasado (residencial)  
granel (comercial e industrial)

**7** granel (comercial e industrial)

**10** grupos econômicos

### DESTROCA

**10 milhões**  
de destrocas ao mês<sup>3</sup>

**1/3** das vendas ocorre com troca de marca

A cada compra, o consumidor escolhe marca e capacidade, sempre tendo direito a um recipiente em perfeito estado

**9** centros de destroca

**7** bases de destroca direta



Fonte: LCA Consultores. Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado. Outubro 2018. Pg. 3. Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo\\_LCA\\_Book\\_Sindigas\\_20181019.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo_LCA_Book_Sindigas_20181019.pdf)

Complementarmente, importante apresentar as conclusões realizadas pelo economista José Tavares Araújo Jr<sup>28</sup> sobre os eventuais custos do fim do sistema de requalificação:

[...] **iii. Redução da vida útil do botijão.** Sem a requalificação periódica, os botijões seriam descartados, em princípio, após 15 anos de uso, supondo-se que todos os agentes do mercado sejam honestos. Sob esta hipótese, a partir do momento em que a rotina de requalificação tivesse sido abolida, as compras anuais de botijões novos seriam triplicadas, gerando um gasto adicional agregado de R\$ 676 milhões (preços de 2017) que provocaria um acréscimo de R\$ 1,70 no preço final do P-13.2 Este impacto anularia os ganhos computados acima, e o saldo líquido seria uma alta de preços de R\$ 0,98.

Por todo exposto, resta demonstrado que a rotina de requalificação é primordial para a segurança da sociedade e garante o adequado funcionamento do mercado de distribuição de GLP.

**3. Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à venda direta para a revenda varejista e os demais agentes do mercado, tais como: a comercialização direta por produtores/importadores a revendedores/TRR e a obrigatoriedade de que TRR compre apenas de distribuidores? Se possível, indicar números para os benefícios e custos apontados.**

#### RESPOSTA:

O quanto pretendido na presente pergunta resta respondido na questão 2. De todo modo, relevante apresentar algumas peculiaridades do setor de distribuição. As empresas recebem o produto (GLP), armazenam em tanques de alta capacidade como o da figura abaixo:

<sup>28</sup> Vide: A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição José Tavares de Araújo Jr.1 Outubro de 2018. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/O%20papel%20da%20marca%20e%20da%20logistica%20-%20Parecer%20JT.pdf>

Figura 1



Após recebimento do GLP, este é transferido dos tanques através de bombas e compressores, para a área de envasamento de botijões, conforme demonstrado abaixo:

Figura 2



Na área de envasamento, ocorre o envase do GLP, em geral, através de carrosséis de enchimento, passando por esteiras transportadoras, onde também é realizada a inspeção de seleção visual, com verificação da data de elegibilidade para requalificação, preparação para enchimento com anotação do peso do botijão vazio, pintura, ensaios de vazamento e teste de detecção de anéis de vedação. Os recipientes com avarias são decantados e enviados para manutenção ou requalificação:

Figura 3



Conforme evidenciado, diferentemente da comercialização de combustíveis líquidos, as distribuidoras de GLP realizam o processo de engarramento do produto em botijões, e todos os passos necessários

para a garantia da qualidade e peso correto que isso envolve, sendo impossível o produtor entregar diretamente para o revendedor sem o atendimento de tais parâmetros<sup>29</sup>.

#### **4. Qual sua sugestão de aprimoramento regulatório para a promoção da livre concorrência no setor. A redução de custos de transação ou mitigar outros efeitos negativos sobre o preço dos combustíveis?**

##### **RESPOSTA:**

Desde meados do ano passado, encontra-se aberto um debate acalorado em prol da promoção da livre concorrência nos setores de combustíveis. O Sindigás e suas associadas entendem que o tema além de relevante é salutar diante da existência, no mercado brasileiro, de uma empresa que detém posição dominante na produção de combustíveis e seus derivados – a Petrobras. O atual produtor monopolista, possui grande influência sobre a operação logística de abastecimento primário e na formação dos preços no mercado brasileiro, nos mais diversos produtos. Tal cenário gera instabilidade e insegurança, o qual se fortaleceu com a publicação de seu plano de reposicionamento e de sua nova política de preços, ainda em 2016. Importante fazer referência ao material elaborado pela Accenture sobre a *situação do GLP no Brasil*, que compõe este questionário<sup>30</sup>.

Diante da grave crise que acometeu a empresa, o plano de recuperação da Petrobras previa, dentre outros, a venda de ativos e a paralisação de investimentos em estrutura primária de abastecimento de combustíveis, sinalizando ao setor privado a necessidade de que a estrutura, já deficitária, considerando o incremento de demanda previsto<sup>31</sup>, recebesse aportes. A realização de tais investimentos, apesar do risco de desabastecimento ao qual o país encontra-se exposto e o interesse da iniciativa privada, no que tange especificamente ao setor de GLP, nunca aconteceram, tendo em vista a posição do ente monopolista e de fatores inibidores descritos a seguir.

Resta claro que a Petrobras, na posição de fornecedor único e detentor da malha de infraestrutura primária, influencia diretamente na dinâmica do mercado, com impactos diretos na concorrência e, portanto, sobre a atratividade de investimentos. Contudo, como se pretende demonstrar com a presente contribuição, contrariando a expectativa de discussão de aprimoramentos e métodos para correção das distorções criadas, os organismos públicos muitas vezes acabam contaminados por discursos equivocados e sem sustentação técnica, principalmente relacionados existência ou não de concorrência e competição no setor de distribuição de GLP. Em outros momentos, observa-se o direcionamento de energia e recursos para questões secundárias, enquanto questões que, do ponto de vista da atração de novos investimentos, deveriam ser assumidas como principais, permanecem sem o devido tratamento, tais como<sup>32</sup>:

- a)** política de transparência de preços do ente monopolista;
- b)** política de diferenciação de preços praticada pela Petrobras (R.CNPE 04/2005 c/c art. 22 da R.ANP 49/16) – relacionado a falta de transparência e previsibilidade na precificação; e,
- c)** anacrônicas restrições ao uso de GLP (R. ANP 49/2016, art. 33).

---

<sup>29</sup> Relevante pontuar que as empresas distribuidoras ficam distantes de centros urbanos e aglomerações, como reforço à segurança. Em outras palavras, em áreas industriais controladas.

<sup>30</sup> Vide: Accenture e Sindigás. A Situação do Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil. 2017. Pag. 14.

<http://www.sindigas.org.br/uploads/situacaodoglpnobrasil.pdf>

<sup>31</sup> Idem. Pág. 14.

<sup>32</sup> Os temas que o Sindigás destaca como prioritários, dentre outros, são inibidores de investimento do capital privado, afastando investidores, travando a tão almejada promoção da livre concorrência.

Antes do aprofundamento dos gargalos regulatórios apontados, importante considerar que, em relação ao preço praticado pelos agentes no âmbito do livre mercado, suas flutuações, para cima ou para baixo, ocorrem, normalmente, como dinâmica do livre mercado, em garantia do seu bom funcionamento, remunerando o agente econômico adequadamente para que ele possa prestar o serviço de maneira segura, eficiente e eficaz ao consumidor. Essencial, nesse aspecto, rememorar, conforme apresentado anteriormente, que a margem bruta de distribuição e revenda considera os custos - logísticos, operacionais, tributários, dentre outras parcelas - que sofrem variadas influências suportadas pelo agente econômico, as flutuações podem ou não ocorrer, só sendo percebidas pelo consumidor quando refletidas no preço final.

O Sindigás sempre levou aos organismos públicos que para a promoção da livre concorrência no setor de GLP, primeiramente deveria haver tratamento das questões sobre a política de precificação implementada pelo produtor monopolista. Isto porque, o produtor como agente dominante, acaba gerando diversas barreiras à entrada de novos agentes, assim como impede a atuação de concorrentes.

Apesar da recente publicação pela ANP de resolução que visa resolver o tema, a falta de transparência adotada pela Petrobras somente reforça sua condição de monopolista de fato, em determinadas etapas da cadeia do GLP, ao mesmo tempo em que compromete a dinâmica concorrencial em outras - especialmente no segmento de distribuição.

A inexistência de regras claras para a formação do preço dos produtos acarreta insegurança e instabilidade no setor de combustíveis, ao comprometer a previsibilidade dos movimentos da Petrobras e, assim, acaba por afetar negativamente o planejamento dos agentes e eventuais novos entrantes.

Relevante pontuar que são várias as exigências de conduta transparente a serem seguidas pela Petrobras, considerando sua natureza de sociedade de economia mista, as quais se encontram detalhadas principalmente no art. 8º da Lei das Estatais. De forma simplificada, destaca-se que a referida norma demanda uma massiva divulgação de informações por parte da empresa, incluindo dados atuais e passados. Há, portanto, o dever de manter a sociedade constantemente atualizada das informações e documentos que envolvem a atuação da empresa. Inclusive a ANP recentemente publicou resolução para garantir transparência, mas toda transição deve ser observada com cautela, além de ser necessário a verificação da efetividade da norma a posteriori.

Ocorre que não apenas a quantidade de informações divulgadas é relevante, mas principalmente a qualidade destas. A lógica presente na Lei das Estatais incompatibiliza a divulgação de informações genéricas ou que não sejam precisas. Por isso as grandes obscuridades hoje desenhadas pela empresa estão em desconformidade com o critério de transparência, imperativo à atividade das estatais.

À título de exemplo, merecem destaque os efeitos da adoção injustificada de preço base europeu, ainda que diante da aquisição do energético no Golfo do México, gerando formação de preços acima da paridade internacional.

Por todo exposto, resta claro que para a promoção da livre concorrência, redução de custos e inibição de efeitos negativos é necessário que se resolva primeiramente a obscuridade dos preços praticados pelo agente produtor dominante, que no caso atual enquadra-se a Petrobras, empresa que gera uma fórmula de preço estipulada por ela mesma, sem qualquer respaldo normativo, e essa falta de transparência nas políticas de precificação impactam diretamente a dinâmica competitiva dos mercados de combustíveis, cada um com sua peculiaridade.

Esperamos que essas distorções sejam mitigadas, contudo destacamos que medidas interventivas devam ser avaliadas com cautela para não causar retrocessos e tabelamentos que são prejudiciais ao livre mercado, vez que uma coisa é regular primando pela transparência aplicável ao “agente dominante”, que utiliza sua posição em detrimento do mercado; outra é buscar publicidade exacerbada para os demais agentes privados que lutam para sobreviver na sistemática do livre mercado, que é saudável concorrencialmente, beneficiando toda a sociedade.

Outro aspecto que deve ser preliminarmente destacado é o tratamento dado pelo monopolista ao problema de suprimento em polos deficitários. Atualmente o produtor tem déficits de produção e fornecimento em, no mínimo, 9 dos 27 polos de suprimento de GLP no Brasil. Tido isso, o fornecedor rateia o fornecimento de GLP seguindo uma regra tácita, da média de retirada dos últimos seis meses, prática comum do produtor com todas as distribuidoras nos 27 polos de suprimento. Tal prática de fornecimento inibe a competição ao impedir que uma distribuidora estabeleça planos estratégicos de reposicionamento de marca e crescimento em determinada região. O produtor, através do fornecimento rateado pela média, inibe a livre concorrência entre as distribuidoras atuais.

O tema da política de Diferenciação de preços vem sendo extensamente tratado pelo Sindigás, seja no âmbito do antigo Combustível Brasil<sup>33</sup>, agora Abastece Brasil, como nas manifestações em Consultas e Audiências Públicas da ANP.

Ocorre que o constante no art. 22 da R.ANP 49/2016 replica a má formulação de política exposta na R.CNPE 04/2005. Assim, a não revogação do citado artigo apenas sustenta entendimento de que o setor de GLP possui supridor único. Como consequência, resta cenário de total desestímulo ao investimento em infraestrutura ou para compra de produto de outros provedores que não a Petrobras.

A sustentação apresentada pela ilustre agência sobre a necessidade de atendimento da disposição da R.CNPE 04/2005, resulta em verdade, numa disparidade de tratamento. Corroborando com o raciocínio, destacamos trecho do trabalho do Professor José Tavares<sup>34</sup>:

[...] A Resolução CNPE nº 4 serviu de base para o Art. 22 da Resolução ANP no 49, que define os termos em que será praticada a diferenciação dos preços de GLP segundo o tipo de embalagem. Este artigo apenas formaliza uma distorção que tem estado presente ao longo da história do setor de GLP no Brasil, com três efeitos perversos. O primeiro é o de constituir um subsídio socialmente injusto, ao beneficiar todos os consumidores de P-13, independentemente do nível de renda. O segundo é o de fortalecer o poder monopolista da Petrobras, ao impedir que as distribuidoras importem GLP para ser comercializado em botijões de 13kg. De fato, a própria redação do Art. 22 já supõe que a diferenciação de preços será praticada apenas pela Petrobras.

O terceiro – e, talvez, o mais relevante – efeito do subsídio ao P-13 é o de motivar a manutenção de restrições ao uso GLP em diversos ramos de atividade. [...]

Deste modo, verifica-se que na realidade o art. 22 deixa de cumprir com o preceituado pelo CNPE, resultando em uma relação assimétrica aos menos favorecidos, ocasionando, por conseguinte, desincentivo aos investimentos, freando a entrada de outros agentes na cadeia de abastecimento nacional e ademais, a Agência acaba por trazer para si a responsabilidade sobre a política de preços praticada pela Petrobras.

No mesmo sentido, relevante destacar outro material<sup>35</sup> sobre o tema, que discorre:

[...] A Resolução CNPE no 4 serviu de base para o Art. 22 da Resolução ANP no 49/16, que define os termos em que será praticada a diferenciação dos preços de GLP segundo o tipo de embalagem. Além de ter constituído um auxílio irrelevante para os consumidores de baixa renda, a maior parte do subsídio gerado por esta política de preços foi apropriada pelas classes de renda mais alta, onde o peso dos gastos com botijão de gás no orçamento doméstico é ainda mais ínfimo.

---

<sup>33</sup> [Relatório](http://www.mme.gov.br/documents/10584/35591162/Relat%C3%B3rio+CT-CB+2017+12+07.pdf/5e4db45b-d8f2-4597-83be-ee5dde61cbc7) de Atividades Combustível Brasil. Dezembro 2017. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/35591162/Relat%C3%B3rio+CT-CB+2017+12+07.pdf/5e4db45b-d8f2-4597-83be-ee5dde61cbc7>

<sup>34</sup> Vide: José Tavares de Araujo Jr. Regulação do Setor de GLP no Brasil: 2003 – 2016. Abril 2017.

<sup>35</sup> Vide: José Tavares de Araujo Jr. O subsídio ao gás de cozinha e as restrições ao uso de GLP.

Este talvez seja um dos paradoxos mais curiosos da política pública no Brasil nos últimos 50 anos.

Entretanto, ao lado de sua inutilidade como instrumento de política social e dos danos impostos à Petrobras, a diferenciação dos preços de GLP tem gerado dois impactos adicionais perversos. O primeiro é o de motivar a proibição do uso de GLP em várias áreas, que vem sendo mantida pela regulação do setor há cinco décadas. Segundo o Art. no 33 da Resolução no 49/16, as aplicações vedadas atualmente são: motores de qualquer espécie (exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza), saunas, caldeiras e aquecimento de piscinas (exceto para fins medicinais). Além disso, há uma ampla lista de usos potenciais que, embora permitidos, não são explorados adequadamente nas condições atuais. Os exemplos mais relevantes incluem: diversos ramos do agronegócio (aquecimento de ambientes na avicultura, estufas de plantas e frutas, secagem de grãos, queima de pragas, beneficiamento de algodão etc.), produção de vidro, papel, asfalto, incineradores de lixo, etc.

Por fim, a segunda distorção grave inerente ao atual regime de preços é a de fortalecer o monopólio da Petrobras na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Além de impedir que as distribuidoras importem GLP para ser comercializado em botijões de 13 kg, e de inviabilizar os investimentos privados naquela infraestrutura, o regime vigente gera o risco de um eventual estrangulamento no médio prazo, em virtude do processo de reestruturação em curso na Petrobras, onde tais investimentos não são prioritários. [...]

Ademais com base na CNPE 04/05 no contexto da Análise do Impacto Regulatório já mencionado, alcançamos que:

Em novembro de 2005, quando a Petrobras já havia acumulado um prejuízo de R\$ 6 bilhões com a política de preços iniciada em 2003 (Gráfico 4), o Conselho Nacional do Política Energética (CNPE) decidiu justificar esta conduta através da Resolução CNPE no 4/05, cujo Art. 1o reconhece “como de interesse para a política energética nacional” a comercialização do P-13 a preços inferiores aos das demais embalagens. Entretanto, aquela resolução não indica os fundamentos deste suposto vínculo entre o preço do botijão de gás e as prioridades da política energética. Apenas adverte, no seu Art. 2o, que “quando a ANP tomar conhecimento de indícios de práticas anticompetitivas decorrentes da comercialização de que trata o Art. 1o desta Resolução”, tomará as providências devidas, ou seja, comunicará o incidente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). No âmbito da intensa colaboração estabelecida entre a ANP e o CADE nos últimos 15 anos, não há registro de um único caso desta natureza, o que sugere a irrelevância daquela advertência, assim como o despropósito do Art. 1o.

Além de ignorar os danos que aquela política de preços estava impondo à Petrobras, a Resolução CNPE no 4/05 não esclareceu porque seria desejável para o país manter um subsídio destinado aos consumidores de P-13 de todas as classes de renda. A rigor, o único papel daquela Resolução foi o de estabelecer uma política de preços predatórios que atende a dois objetivos: impedir a importação de GLP por outros agentes além da Petrobras e assegurar a posição dominante da empresa na infraestrutura de importação e de transporte de cabotagem. Na literatura sobre preços predatórios, firmas dominantes adotam este tipo de conduta naquelas situações em que a eliminação da concorrência no mercado doméstico gera, no longo prazo, lucros extraordinários que irão compensar os prejuízos sofridos durante a fase da predação, enquanto os rivais estiverem sendo excluídos. O CNPE inaugurou, no entanto, um tipo inédito de estratégia predatória, onde os prejuízos da firma líder são permanentes e irrecuperáveis. A jurisprudência antitruste internacional contém inúmeros exemplos de estratégias predatórias fracassadas, mas nenhum similar a este, onde a conduta da firma predadora é antagonista aos seus interesses no longo prazo. [...]

Por todo exposto a revogação do art. 22 se demonstra pertinente e necessária, visto a comprovação da ineficácia da ferramenta aplicada, com base na citada AIR, solucionando as assimetrias que acabam gerando reserva de mercado a Petrobras. Uma vez entrelaçados os conceitos de diferenciação de preços com a temática das restrições de uso, resta imperfeita a discussão da norma.

Observa-se ainda que a lógica de preços diferenciados associada à política de precificação do monopolista ocasiona um financiamento do subsídio ao P13 pelas classes comerciais e industriais, bem como, a lógica de reajuste trimestrais dos preços impõe, atualmente, ao consumidor, valores que superam os do mercado internacional. Tal contexto foi recentemente apresentado à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, em audiência pública realizada para debater o tema<sup>36</sup>.

Adicionalmente, além do Sindigás continuar defendendo a necessidade da revogação da R.CNPE 04/2005 e do art. 22 da R.ANP 49/16, chegou-se a levar na r. ANP proposta de texto substitutivo, com intenção de eliminar o conceito de percentual que acaba gerando as anomalias refletidas no mercado. Nesse sentido, relevante apresentar a citada sugestão, com criação de parágrafo primeiro no art. 22 da R.ANP 49/16, em destaque:

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

[...]

**§1º - Conforme definido no caput, o produtor ou importador que praticar preço inferior para recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas ao distribuidor fica condicionado a garantir, independentemente da quantidade a ser adquirida, o limite quantitativo de GLP obtido pelo histórico previsto no inciso I desse artigo.**

Finalmente, destaca-se as tão conhecidas questões envolvendo as restrições ao uso de GLP e a política de diferenciação de preços ainda praticada pela Petrobras.

Cumprir trazer luz ao trecho constante no Parecer do Professor José Tavares sobre o tema das restrições<sup>37</sup>:

Tais restrições, agora listadas no Art. 33, sempre existiram, embora só tenham sido explicitadas pela primeira vez em 1990, através do Art. 12 da Portaria MINFRA no 843. Seu suposto objetivo é evitar que aquele subsídio seja desviado para outras finalidades. Uma norma deste tipo não resistiria a uma análise de impacto regulatório (AIR) que aplicasse as metodologias convencionais na literatura econômica (OECD, 1997). Através dos instrumentos da AIR é possível comparar os custos e benefícios de diferentes alternativas regulatórias, e identificar as mais racionais do ponto de vista do interesse público. Neste caso, seriam comparados os ganhos de eficiência econômica resultantes do uso de GLP nas atividades ora vetadas com os efeitos líquidos da diferenciação dos preços deste produto. Aparentemente, este exame ainda não foi realizado pela ANP.

---

<sup>36</sup> Vide: Apresentação à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Sindigás 2019. Slide 11. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/0ffbd793-613f-4a01-a458-5f44e4631510>

<sup>37</sup> Vide: Tavares de Araujo Jr., José. 2017. "A Regulação do Setor de GLP no Brasil: 2003 – 2016". Pág. 4.

O Sindigás ainda possui uma AIR tratando especialmente sobre o tema, também desenvolvida pelo economista José Tavares<sup>38</sup>, que reúne o histórico das anacrônicas restrições ao uso de GLP, que remontam a guerra do golfo, e persistem até hoje, até a comprovação da ineficácia da política de diferenciação de preços. O trabalho mencionado apresenta nas conclusões que:

[...] as atuais restrições ao uso de GLP são injustificáveis sob qualquer perspectiva. Por um lado, provocaram quatro tipos de danos ao país: [a] um prejuízo à Petrobras de R\$ 33 bilhões no período 2003–2016, a preços correntes anuais; [b] um gasto inútil de R\$ 24,8 bilhões, correspondente à parcela de 75% do subsídio implícito no preço do P-13 que foi absorvida por consumidores que não precisavam de auxílio; [c] oportunidades de geração de renda e emprego perdidas pela subutilização de GLP no país, cujo mercado potencial é cerca de 80% superior ao nível observado nos últimos anos; [d] a ineficiência do atual sistema de suprimento de GLP gerido pela Petrobras. Por outro lado, a única razão da existência das regras atuais seria o subsídio pequeno e mal direcionado ao consumidor de baixa renda, que poderia ser melhor atendido através de instrumentos alternativos mais racionais.

No debate recente sobre este tema, uma preocupação que tem sido levantada diz respeito ao suposto impacto sobre a balança comercial advindo de uma revogação dos Art. 22 e 33 da Resolução ANP no 49/16. Tal preocupação é infundada por dois motivos. O primeiro é o de que o aumento das importações de GLP só irá ocorrer no longo prazo, à medida em que forem corrigidas as atuais limitações da infraestrutura de abastecimento e distribuição. O segundo é o de que o saldo da balança comercial depende de variáveis macroeconômicas, como taxa de câmbio, taxa de juros e estado da demanda agregada, bem como dos níveis de competitividade internacional dos distintos setores da economia. Logo, não é possível estabelecer uma relação direta entre importação de GLP e saldo da balança comercial. Na verdade, se alguma relação houver, a hipótese mais plausível é a de que os ganhos de eficiência resultantes das pressões competitivas no abastecimento primário de GLP e de uma exploração maior do seu mercado potencial resultem num impacto positivo sobre a balança comercial.

Ademais, a consignação das restrições no art. 33 da Resolução 49/16, contraria inclusive estudo desenvolvido pelo corpo técnico da própria ANP, demonstrando que os aspectos econômicos, técnicos e jurídicos sobre a questão restam superados.

Importante salientar ainda que muitas vezes levantam-se discursos de que o fim das restrições ou sua flexibilização resultarão em prejuízo à balança comercial. Contudo, cabe esclarecimento de que não haverá criação de nenhum “novo consumo”, mas tão-somente a possibilidade de substituição de energético, quando o GLP se tornará mais competitivo em relação aos outros energéticos. Na realidade haveria um impacto positivo, uma vantagem à balança comercial, ressaltando que de forma alguma o pleito pelo fim das restrições de uso busca qualquer reserva de mercado ao GLP, mas sim colocar mais uma opção na cesta do consumidor e promover a livre concorrência, visto que o produto acaba tendo cerceamento em relação aos outros combustíveis.

Outro ponto sobre as restrições que merece esclarecimento, diz respeito ao uso de cilindros de até 13 kg para os usos atualmente restritos. Entretanto, como pode-se observar pelo estudo realizado pela Falcão Bauer<sup>39</sup>, o cilindro de 13kg não oferece eficiência para os equipamentos ainda restritos, gerando inviabilidade técnica e não apresentando risco para o consumidor, que somente poderá utilizar o que for permitido na regulação. Esse discurso não pode servir como óbice para o avanço do tema.

---

<sup>38</sup> Vide: José Tavares de Araujo Jr. Análise de Impacto Regulatório das Restrições ao Uso de GLP. Junho de 2017. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/Download/SBM%20brasilia%20jul2019/1%20AIR%20restricoes%20ao%20uso%20de%20GLP%20e%20diferencia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pre%C3%A7os%20-JoseTavares.pdf>

<sup>39</sup> Vide: Estudo Laboratório Falcão Bauer – Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/uploads/EstudoFalcaoBauer.zip>

Dentre outros debates havidos em busca da superação do tema, ainda nos surpreendemos com os novos discursos alegando impossibilidade do fim das extemporâneas restrições por falta de infraestrutura. Tais manifestações, s.m.j., nos parece protelatórias, além de desarrazoadas, pois não havendo mais justificativas plausíveis para a manutenção das restrições, evocar que só após superação das barreiras de infraestruturas a liberação dos usos seria conveniente, resulta em completa insegurança jurídica e econômica, evitando o avanço positivo sobre a questão e, por fim, servindo de inibição para o investimento na infraestrutura.

Por todo exposto, além de não restar mais dúvidas de que a ANP possui plenos poderes para reverter total ou parcialmente as restrições<sup>40</sup>, imprescindível que o tema seja revisto, pois a manutenção das restrições se demonstra cada vez mais injustificável sob qualquer perspectiva, impedindo atração de capital privado e contribuindo com o cenário de desinvestimentos<sup>41</sup>.

**5. Em que medida o modelo da certificação e a propriedade do botijão de GLP dificulta a sua atuação no mercado, tais como: aumento de custos operacionais e de investimento; e a cobrança inicial pelo uso do botijão (recipiente)? Quais alternativas você sugere para minimizar tais dificuldades?**

**RESPOSTA:**

O setor de distribuição de GLP é marcado pela peculiaridade de que a atividade desenvolvida se refere a agentes privados, em um cenário de livre mercado, que comercializam um produto homogêneo, de alto teor inflamável, a toda a população brasileira.

O pilar dessa atividade econômica é a segurança. Atualmente, os cilindros com as marcas estampadas em alto relevo pelas empresas atrelam responsabilidade legal por todas as avarias e sinistros que eventualmente ocorram, além das questões de manutenção, requalificação, destroca, dentre outros.

Assim, as empresas que atuam no setor, ao estruturarem suas atividades, arcaram com os necessários custos para atendimento adequado dessas características. Flexibilizar isso para entrantes implica, portanto, grave distorção competitiva.

Cumprir enfatizar que é essa responsabilização garantida pela marca em alto relevo que garante que não ocorra nesse setor o que a Teoria Econômica denomina “Tragédia dos Comuns”.

A Tragédia dos Comuns ocorre quando um ativo cuja propriedade não é bem definida é utilizado pelos agentes até sua exaustão, pois, se não há propriedade bem definida, não há incentivos para investimentos individuais para preservação do ativo. Nestes casos, o poder público deve atuar para regulamentar o acesso a tal ativo.

No caso do setor de GLP, **há na regulação mecanismos que impedem que tal cenário se configure. A exigência da marca em alto relevo e o impedimento do enchimento de recipientes de terceiros** faz com que haja **rastreabilidade da distribuidora** responsável em caso de sinistro. Desta forma, a regulamentação promove os necessários incentivos ao investimento em segurança.

Em um cenário alternativo, no qual não há marca com rastreabilidade e/ou em que haja permissão para o enchimento de qualquer recipiente, os incentivos seriam não para o investimento em segurança, mas sim para o uso dos recipientes à exaustão como preconiza a Tragédia dos Comuns, uma vez que **se perde a rastreabilidade** e o recipiente se torna um bem que todos os distribuidores podem utilizar sem serem responsáveis por sua preservação.

---

<sup>40</sup> Vide: Resolução ANP 33/2013 que permite o uso de GLP em equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna.

<sup>41</sup> Recomendações para revisão de burocracias que engessam o setor: Mapeamento de Processos – Abertura de Distribuidora de GLP. Escola do Gás. Julho 2019 -

[http://www.sindigas.org.br/Download/Mapeamento%20de%20Processos\\_escola%20do%20gas.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/Mapeamento%20de%20Processos_escola%20do%20gas.pdf)

O que a regulamentação atual do setor de GLP faz, corretamente, é **transformar uma externalidade negativa em um custo privado**, sendo a externalidade negativa a deterioração das condições de uso dos recipientes e o custo privado a responsabilização da distribuidora caso haja algum acidente.

Cumpramos ressaltar que a rastreabilidade da responsabilidade pelo cilindro encontra-se explorado em diversas ações judiciais. Como exemplo, no ano de 2016 um consumidor não deixou de ter seu direito apreciado pela justiça, pleiteando pagamento de compensação pecuniária por alegado dano imaterial, quando a empresa ré conseguiu comprovar não ser a responsável pela distribuição do botijão que não era de sua marca. Pelo contrário, a empresa detentora da marca foi identificada e incluída na Lide, assegurando o devido processo legal<sup>42</sup>. No caso de não haver marca que identificasse a empresa distribuidora responsável pelo cilindro, o autor da ação em comento ficaria desassistido, e a justiça não teria como identificar o responsável, que se tornaria um sujeito indeterminado de impossível vinculação ao dano eventualmente causado.

O consumidor de GLP espera que o produto seja disponibilizado no interior de sua residência de forma rápida e com o menor custo possível, assim que surge a necessidade de reposição. Essa expectativa do consumidor faz com que distribuidoras/revendedoras de GLP tenham estrutura logística capaz de entregar o produto de forma célere. Soma-se a isso o pilar da regulação do setor de GLP, a segurança, que exige que os processos de manutenção e enchimento sejam feitos pelas distribuidoras em locais determinados e autorizados. Isso cria, de fato, uma circulação grande de recipientes e uma necessidade de estoque dos mesmos para repor os que são demandados pelos consumidores a cada nova compra e aqueles que estão fora de circulação, em algum elo do processo (trânsito, requalificação, destroca, envase, estoque).

Atualmente, a cada ano, o parque de recipientes tem um giro de aproximadamente 3,5 vezes. São vendidos 412 milhões de recipientes até 13 kg anualmente e o parque de recipientes conta com 117 milhões de botijões, comprovando a dado anterior de que, a cada ano, todo o parque vai passar pelos consumidores aproximadamente 3,5 vezes<sup>43</sup>. Cada consumidor utiliza cerca de 8 recipientes<sup>44</sup> de 13 kg por ano - eles não compram o mesmo recipiente várias vezes, mas sim recebem outro já cheio, sempre em perfeito estado. Supondo que todas as residências atendidas por GLP (cerca de 66 milhões) têm ao menos um recipiente a todo momento, existem constantemente cerca de 51 milhões de recipientes fora das residências.

Esta quantidade de recipientes e a movimentação contínua dos mesmos é necessária para conseguir atender na velocidade exigida pelos consumidores, em todo o país, pois seria impraticável levar o mesmo recipiente para enchimento/requalificação e para a residência do consumidor em um tempo minimamente próximo dos 17<sup>45</sup> minutos desejados pelo consumidor.

Nesse contexto, cumpre destacar ainda que um sistema de abastecimento de combustíveis que opere de maneira eficiente, reduzindo riscos de desabastecimentos e de choques exógenos de oferta, permite a um país de dimensões continentais como o Brasil, garantir as bases para o desenvolvimento econômico-social de todas as suas regiões, desde os centros urbanos, até as áreas mais afastadas.

Como já dito, dado que os recipientes de GLP estão presentes em mais de 90% das residências do país, a segurança é um pilar fundamental. Qualquer falha poderia expor boa parte da população aos riscos de explosões ou vazamentos, cujas consequências são perversas. Para criar incentivos para investimentos em segurança, a regulação exige que as empresas manuseiem apenas os seus próprios recipientes e que estes tenham as respectivas marcas estampadas em alto relevo na estrutura metálica, as tornando irremovíveis. Isso permite aos consumidores e autoridades conhecerem e responsabilizarem as distribuidoras caso ocorram acidentes ou qualquer falha. Também há exigências de manutenção e requalificação dos recipientes com o objetivo de garantir a segurança e minimizar os investimentos em inutilização de recipientes com mais de 15 anos e reposição deles, que podem, no marco regulatório atual, serem requalificados.

---

<sup>42</sup> Vide processo nº 0010672-47.2016.8.19.0052 – Procedimento Comum – Dano Moral – Outros/Indenização por dano moral.

<sup>43</sup> Fonte: Sindigás e ANP. Elaboração LCA Consultores.

<sup>44</sup> Duração média de um recipiente é de 45 dias.

<sup>45</sup> Conforme pesquisa realizada pela Copernicus Marketing and Research, Disponível em:

[http://www.sindigas.org.br/Download/Arquivo/Painel%201%20-%20Patria%20Maschio\\_635454201691344521.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/Arquivo/Painel%201%20-%20Patria%20Maschio_635454201691344521.pdf).

Acesso em 24/08/2018.

Cabe destacar que, tanto a marca, a proibição de enchimento de recipientes de terceiros, os investimentos em manutenção e requalificação, são aplicáveis a toda e qualquer empresa que venha a operar no mercado de GLP. As já estabelecidas e também as entrantes.

Quanto mais recipientes uma empresa tiver, maior a sua prontidão para atender ao consumidor. Isso aumenta, portanto, a chance de obter maior participação de mercado. Porém, maior será o seu custo de operação. Cabe a cada ente privado avaliar, com parâmetros próprios, a quantidade de recipientes que terá, respeitando as normas vigentes no setor, aplicáveis a todo e qualquer ofertante.

**Os mecanismos regulatórios têm um único objetivo: garantir que a população tenha acesso continuado ao GLP com recipientes em condições seguras de uso. A despeito de sempre ser possível discutir aprimoramentos regulatórios, tratar os investimentos decorrentes destas exigências regulatórias como barreiras à entrada que podem ser reduzidas ou retiradas, sem que se faça estudos aprofundados do custo e benefício esperado da medida, atenta contra a segurança dos consumidores.** Sobre o ponto levantado da cobrança inicial pelo botijão (recipiente), vale destacar que a precificação atual confere maior transparência na relação com o consumidor. Todos os custos de uma atividade econômica são, por definição, remunerados. Pode-se fazer isso de forma explícita e transparente ou fazer uso de outros mecanismos em que o consumidor fica com a impressão de não haver cobrança, mas ela ocorre de forma indireta. No setor de telefonia, por exemplo, a oferta de um aparelho celular “sem custo” fica atrelada comumente a um contrato de serviço, com cláusula de fidelidade, com penalidades ao consumidor no caso de descumprimento.

No setor de GLP, como já explorado na resposta à questão 01, a portabilidade irrestrita favorece a rivalidade entre as marcas. Assim, a despeito do consumidor adquirir o recipiente de uma marca específica, ele pode sempre, a qualquer tempo, mudar de marca e de capacidade, sem nenhum custo adicional.

Isso garante o atendimento à segurança, mitigando a falha de mercado da Tragédia dos Comuns, sem custos à competição. Ao contrário, isso favorece a competição visto que, pelas características de produto homogêneo, o preço é variável chave para decisão do consumidor. Assim, quanto maior for a transparência para a precificação, maior é o benefício para o bom funcionamento do mercado.

Como já dito, o setor de distribuição de GLP tem a segurança como pilar fundamental, e inclusive a ANP sempre defendeu a importância da marca nas Resoluções que regulamenta a atividade de distribuição de GLP, tanto nas considerações da revogada R.ANP 15/2005, quanto na atual R.ANP 49/2016<sup>46</sup>, apresentando que:

[...] Considerando que a identificação da marca comercial estampada em alto relevo no corpo dos recipientes transportáveis de GLP contribui para a operacionalização do processo de requalificação e para a facilidade de fiscalização, além de disciplinar o ingresso e a permanência de agentes na atividade de distribuição, na medida em que conduz à compatibilização da quantidade de recipientes transportáveis de GLP de suas marcas com os correspondentes mercados que exploram; e

CONSIDERANDO QUE A IDENTIFICAÇÃO DA MARCA COMERCIAL DO DISTRIBUIDOR DE GLP NO CORPO DOS RECIPIENTES TRANSPORTÁVEIS DE GLP VISA A ATENDER, ALÉM DE CONTROLES DE COMPETÊNCIA DA ANP, direitos básicos previstos no Código de Defesa do Consumidor, assegurando, ainda, a responsabilidade civil do distribuidor de GLP perante o consumidor, [...]

Ou seja, mesmo após a revisão do marco regulatório do setor de distribuição, que durou pelo menos 4 anos até a publicação da Resolução vigente em 2016, a marca foi destacada como extremamente importante, não só para fins de auxílio à fiscalização da ANP, mas como garantia dos processos de segurança e funcionalidade adequada do setor, sendo ainda, direito básico do consumidor.

Um produto como o GLP que está presente em mais de 98% das residências brasileiras, não apresenta colocação na lista de reclamação dos Procons. Ademais a sinistralidade é baixíssima, pois as empresas

---

<sup>46</sup> Fonte ANP. Disponível em: <http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=anp:10.1048/enu>

investem pesadamente em segurança e cumprem toda a regulação da ANP, que inclusive é referência para os mercados internacionais.

Deste modo, o Sindigás entrou em contato com diversos especialistas para escrever sobre o tema: estudos econômicos e jurídicos apresentados ao longo das respostas. Os materiais acabaram concluindo o que já se sabe e é demonstrado no dia-a-dia da atividade, pela peculiaridade do mercado e do produto, além de comprovar que não há razoabilidade em permitir que haja compartilhamento de marca, pois na realidade acaba abrindo porta para *free-riders* que somente se utilizarão da estrutura para fraudes, prejudicando o elo mais importante da cadeia, que é o consumidor. Além de distorções concorrenciais que se instalariam, essa nova proposta resultaria na ruína de um sistema eficiente, seguro e consolidado.

Nesse sentido, relevante consignar o entendimento apresentado pelo ilustre economista Helder Queiroz<sup>47</sup>:

Não obstante, a existência de uma barreira à entrada não significa um impedimento insuperável a novos entrantes, desde que esses tenham estratégias de entrada que possam, em especial, levar em consideração as características operacionais em termos de escala e as características econômico-financeiras, em matéria de mobilização de recursos para a realização dos investimentos necessários. Isso é comprovado pelas diferentes estruturas de mercado estaduais, nos quais as quatro grandes empresas, com maior fatia de mercado nacional, não são necessariamente as líderes em mercados estaduais.

Os termos acima mencionados foram apresentados desde ilustres juristas, como a consumerista Cláudia Lima Marques e Bruno Miragem, até os renomados Vinicius Marques de Carvalho (Foi Presidente do CADE) e Eduardo Frade Rodrigues (Ex-Superintendente-Geral do Cade).

Em relação aos dois últimos, relevante destacar as conclusões sobre marca, constantes no trabalho<sup>48</sup> que segue anexo a esse material:

[...] Eventual permissão ao enchimento e à comercialização de botijões de GLP de OM não tende a gerar efeitos positivos sobre a competitividade no mercado e, ao mesmo tempo, traz efeitos negativos preocupantes  
123. A partir do exposto acima, verifica-se que a eventual permissão ao enchimento e à comercialização de vasilhames de GLP de OM:

- i. É, por si só questionável, tendo em vista que diz respeito a norma reiterada pela própria ANP há menos de 2 (dois) anos, representando uma quebra radical de paradigma, com efeitos perniciosos sobre investimentos passados e futuros;
- ii. Significaria o abandono das garantias de segurança, manutenção, rastreabilidade e responsabilização;
- iii. Promoveria o surgimento de comportamentos oportunistas e de *free-riders*, com reflexos negativos sobre a concorrência e os incentivos a investimentos;
- iv. Retiraria do mercado um fator pró-competitivo e altamente valorado pelo consumidor – a sinalização da marca, sem qualquer benefício de ganhos de competitividade;
- v. Desincentivaria a promoção de investimentos relacionados à manutenção e à renovação dos botijões em circulação;

---

<sup>47</sup> Helder Queiroz. Questões-Chave sobre a Regulação do Mercado de GLP: uma contribuição sobre a comercialização e o enchimento fracionado de recipientes. Novembro 2018. Pg. 19. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Relatorio%20Helder%20Queiroz%20TPC%20GLP%20231118.pdf>

<sup>48</sup> VMCA. Parecer: Análise impactos concorrenciais e regulatórios de eventual permissão pela ANP ao enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP por parte dos distribuidoras e comercialização de GLP em recipientes de outras marcas. Dezembro de 2018. Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217\\_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07\\_2018.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07_2018.pdf)

- vi. Aumentaria substancialmente o número de botijões ruins em circulação, comprometendo a segurança de todos os consumidores;
- vii. Dificultaria sobremaneira as trocas de botijões defeituosos pelos consumidores;
- viii. Incentivaria fraudes;
- ix. Aumentaria significativamente os custos de fiscalização, que, por sua vez, tenderia a ser falha; e
- x. Ao final, faria com que todos esses custos e prejuízos fossem em vão, na medida em que as alterações não seriam capazes de eliminar as principais e, muitas vezes, naturais, barreiras à entrada do setor de GLP.

124. Importante ressaltar que essas conclusões não são desarrazoadas nem alheias a demonstrações empíricas. Pelo contrário, estão em linha com aquilo que foi concluído, por exemplo, pelo governo colombiano quanto ao modelo fracassado e abandonado pelo país, que por certo tempo permitia o enchimento e a comercialização de vasilhames de GLP de OM:

*“Cinco milhões de botijões sem identificação de propriedade. Parques de botijões danificados. Cento e vinte plantas de enchimento sem regulação e objetivos. Falta de padrões e políticas. Distribuidores não identificáveis. Mercado imprevisível e com baixa rentabilidade. Prestadores de serviços desconhecidos e sem interesse em prestar um serviço seguro e de qualidade. Falta de transações. Presença de práticas ilícitas e ilegais.”*

Ainda sobre o tema marca, o trabalho<sup>49</sup> da renomada consumerista supramencionada conclui que:

[...] 32. No caso do GLP, a marca forjada é o que relaciona o botijão ao responsável pela oferta do produto ao consumidor. Essa identificação é resistente a uma série de eventos, consubstanciando-se na única forma de assegurar a rastreabilidade em caso de acidente com fogo. Essa característica é essencial para que o sistema de distribuição seja compatível com as garantias insertas no Código de Defesa do Consumidor. Um sistema que não permita a identificação de quem colocou o produto no mercado é objetivamente incompatível com o CDC, uma vez que, conforme refere o consulente, a ciência ainda não desenvolveu nenhuma alternativa (não existe lacre resistente ao fogo, tampouco o botijão não pode ser perfurado em razão de normas de segurança). É nesse sentido que se pode afirmar a plena adequação do sistema de distribuição do GLP ao consumidor, de modo a ser justificável, tratando-se de produto envasilhado, a exigência para ingresso de novos fornecedores, de investimentos iniciais de fabricação e em estrutura de requalificação de botijões de gás. Isso porque a ausência de exigências pode incentivar agentes *free riders*, e repercutir na própria desarticulação e ruína da base econômica que sustenta o sistema de distribuição. (grifos nossos)

Ainda, sob outro aspecto a jurista conclui que<sup>50</sup>:

[...] (B) se a proteção da marca do fornecedor, no atual sistema de distribuição de GLP, com a fixação da obrigação de destroca e requalificação dos botijões, uma vez que implica custos específicos ao

---

<sup>49</sup> Lima Marques Miragem advogados. Parecer Sistema de Distribuição de GLP, Proteção do Consumidor (...). Novembro de 2018. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/PARECER%20VF%20-%20LIMA%20MARQUES%2C%20MIRAGEM%20ADVOGADOS.pdf>

<sup>50</sup> Idem.

fornecedor que pretende atuar no mercado, constitui uma restrição indevida à livre concorrência ou prejudica o consumidor, respondemos negativamente. Tratando-se de serviço de utilidade pública, de caráter essencial, e regulado pelo Estado por intermédio da ANP, a disciplina do sistema de distribuição de GLP deve harmonizar as exigências de fornecimento do produto, com o interesse do consumidor em sua adequação e segurança. Neste sentido, as exigências regulamentares que preservam a identificação dos fornecedores titulares do dever de qualidade e, em especial, no caso de acidentes de consumo, também os responsáveis pela reparação dos danos, caracterizam-se como limites legítimos à livre concorrência, plenamente adequados à tutela dos interesses legítimos do consumidor. [...]

Deste modo, comprova-se que a marca estampada em alto relevo no corpo dos botijões é essencial para segurança do sistema e hígidez do mercado.

Sob outro aspecto, relevante mencionar a análise realizada pela Accenture, em trabalho contratado pela AIGLP – Associação Latino-Americana de GLP<sup>51</sup>, tratando da questão da marca de GLP nos modelos internacionais:

<b>SEM MARCA</b> <i>Exemplo do Guatemala</i>	<b>COM MARCA</b> <i>Exemplo do Equador</i>	
<p>Baixa manutenção por falta de definição de responsáveis</p> <p>Tanques utilizados com <b>requalificação vencida</b></p> <p><b>Baixa qualificação</b> do serviço ao consumidor</p> <p>Aumento do risco com a <b>diminuição da segurança</b> para o cliente</p>		<p>Alto grau de manutenção (envasadoras responsabilizadas)</p> <p><b>Nenhum cilindro</b> com requalificação <b>vencida</b></p> <p><b>Qualificações positivas</b> do serviço ao consumidor</p> <p>Diminuição do risco com o <b>aumento da segurança</b> para o cliente</p>
<p><b>A presença de uma marca responsável pelos cilindros impacta em como os consumidores percebem a qualidade do produto e da indústria de GLP</b></p>		

Fonte: Análise Accenture. A qualidade dos cilindros em relação a respeitabilidade da marca<sup>52</sup>.

Outra comparação realizada pelo estudo apresenta quadro com análise comparativa da qualidade do cilindro entre os países:

<sup>51</sup> Estudo AIGLP e Accenture. Dezembro 2018. Disponível em:  
<http://www.aiglp.org/download/Resposta%20a%20TPC%20072018.pdf>

<sup>52</sup> Idem.



Fonte: Análise Accenture. Exemplos de botijão com e sem marca em diferentes países<sup>53</sup>

Pelo demonstrado verifica-se que nos países em que não há respeito a marca ocorre diminuição da qualidade do produto, diferentemente do que ocorre nos países com marca. *Desta maneira, vislumbra-se grandes prejuízos para a qualidade e o crescimento da indústria, bem como para o consumidor e para sociedade, com a não respeitabilidade de marca. Ainda, ressalta-se o significativo aumento do risco de vida para o consumidor brasileiro com o armazenamento de GLP em recipientes de baixa qualidade em suas residências*<sup>54</sup>.

Após esse breve panorama internacional, relevante pontuar que o Sindigás vem defendendo o tema da marca, como entidade que preza pelo livre mercado, e defende os pilares do setor de GLP, sendo a segurança o seu principal. Nesse sentido, sob a ótica da integridade física do consumidor, assim como quanto da proteção do seu patrimônio, verifica-se que esse importante pilar poderá ser destruído por completo no caso da não existência da marca que garante, quando em eventuais ocorrências de acidentes, a rastreabilidade na responsabilização legal, seja civil ou criminal. O pilar da segurança está intrinsecamente relacionado à "marca estampada em alto relevo no corpo dos botijões/cilindros de GLP".

Por todo exposto à ANP e novamente apresentado ao presente Comitê à título de colaboração, relevante pontuar que não é recomendável considerar qualquer substituição da marca forjada em alto relevo por identificações que sejam removíveis, mesmo eventuais modalidades que podem ser denominadas como "indestrutíveis" podem ser removidas, além de não suportarem altas temperaturas, enquanto o signo forjado em alto relevo não pode ser removido e garante todo o funcionamento de um sistema que garante que não haja perdas sociais, pelo contrário, preconiza pelos direitos fundamentais do cidadão e do mercado.

Nesse sentido, o enchimento de gás em botijões pelas distribuidoras, que se responsabilizam por forjar em alto-relevo suas marcas, garante o compromisso de segurança com o produto, além de permitir rastreabilidade ao consumidor e autoridades públicas de fiscalização que podem verificar sem dúvida o responsável pelo envase do produto e pela manutenção do cilindro. Daí a relevância de que seja vedado a qualquer outra empresa encher botijões de outras marcas para qualquer fim, por impor diversas fragilidades a todo o sistema e principalmente ao consumidor final.

Outros esclarecimentos devem ser realizados, visto que quando o distribuidor comercializa o botijão diretamente com o consumidor final, este entrega o botijão vazio de qualquer marca e recebe um outro cheio, da bandeira do distribuidor que estiver entregando, pela existência da portabilidade irrestrita. A distribuidora recebendo recipientes que não são de sua própria marca levará o mesmo aos centros de

<sup>53</sup> Idem.

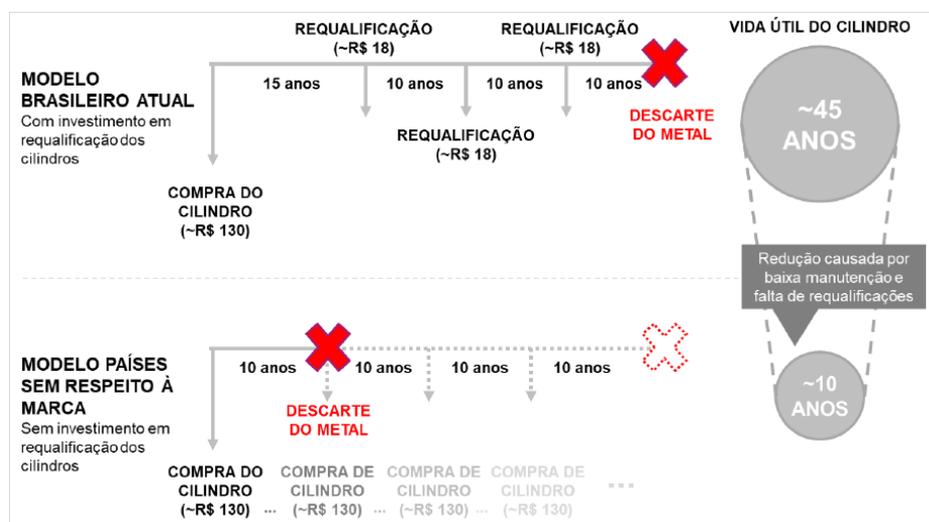
<sup>54</sup> Idem.

destroca e recuperará os de sua própria marca ou efetuando troca direta entre as marcas. Esse é o único sistema que permite a identificação exata da distribuidora responsável pela revisão e envase do botijão adquirido pelo consumidor e que permite portabilidade irrestrita e não impõe custos burocráticos indevidos ao consumidor e aos agentes regulados, pois a eficiência do sistema justifica a operação.

Para garantir o perfeito funcionamento desta sistemática, a E. ANP realiza reuniões periódicas onde se avalia não só o sistema de destroca como, também, o Programa Nacional de Requalificação. Diariamente, é editado um relatório público que apresenta onde cada empresa informa os botijões de outras marcas que estão em sua posse, garantindo total transparência ao sistema.

Relevante ainda trazer outra questão analisada pela consultoria Accenture no trabalho acima mencionado, tratando da sistemática de requalificação<sup>55</sup>:

[...] A figura a seguir ilustra as diferenças identificadas no ciclo de vida dos botijões em países que não se respeita a marca em comparação com modelo brasileiro atual. Nota-se uma redução dos gastos com requalificação com a contrapartida da redução da vida útil para cerca de 10 anos.



Segundo dados da ANP e do estudo da Ecostrat Consultores, o Brasil gastou um total de R\$ 220 milhões com a requalificação de cerca de 12 milhões de botijões em 2017. O percentual de botijões requalificados sobre o total de 396 milhões de botijões vendidos foi de 3%, com um gasto médio de requalificação de R\$ 0,56 por envase vendido. Por outro lado, o ciclo de vida dos botijões no Brasil é reduzido de 45 anos para 10 anos, ou seja, seria necessário investimento de cerca de 4,5x mais em novos botijões do que o nível atual de investimento feito pela indústria, que é de 2,8 milhões de novos botijões por ano. Desta maneira, o gasto atual que é de cerca de R\$ 360 milhões por ano em novos botijões passaria para o patamar de R\$ 1.634 milhões por ano. Esta elevação do nível de investimento representaria um aumento de R\$ 3,22 por P-13. Assim, não haveria economia nos gastos com vasilhames, mas sim um aumento dos custos relacionados ao ativo da ordem de R\$ 2,66 por P-13. [...]

Ressalte-se que vultosos investimentos são imprescindíveis ao perfeito funcionamento do atual sistema. O investimento em botijões é o mais dispendioso e relevante das distribuidoras de GLP. Em contraponto, cada distribuidora de gás é a única responsável pela requalificação dos botijões que levam a sua marca, o que é realizado periodicamente. Ao se admitir que uma empresa utilize botijões de outras marcas, resta impossível

<sup>55</sup> Idem.

à ANP fiscalizar se todos esses procedimentos foram observados, o que compromete gravemente a segurança do consumidor.

Outro ponto que merece destaque está relacionado com a possibilidade das empresas distribuidoras adquirirem nos fabricantes de botijão a quantidade que desejarem de cilindros de qualquer capacidade, dentro das possibilidades permitidas pela regulação, tendo em vista as certificações compulsórias realizadas pelo INMETRO<sup>56</sup>. Em outras palavras, no setor de GLP as embalagens não possuem patentes, ou restrições para fabricação, que podem ser igualmente utilizadas pelas empresas distribuidoras, desde atendidos os requisitos estabelecidos pelo Instituto.

Por fim, a distribuidora que utiliza botijões de outras empresas não teria incentivos para realizar a devida manutenção, uma vez que a nova estrutura regulatória traria vantagem em vender o vasilhame da forma mais rápida possível, visto que aquele botijão, por não ter vínculo algum com a empresa, não retornará a fornecedora e não representará potencial de dano à empresa – mas somente ao consumidor e à empresa que tem sua marca forjada em alto-relevo.

Ainda, cumpre destacar as conclusões do economista José Tavares<sup>57</sup> sobre análise da questão da venda de botijões de outras marcas e os cinco efeitos que seriam provocados:

*[...] i. **Eliminação da rotina de destroca.** Este efeito seria imediato, e significaria uma economia de R\$ 89 milhões, em valores de 2017, permitindo uma redução de R\$ 0,22 no preço final do P-13, considerando-se que foram vendidos 396 milhões de botijões naquele ano.*

*ii. **Eliminação da rotina de requalificação.** Como demonstrou Akerlof (1970), quando a marca é abolida, o mercado de bens passa a funcionar como um mercado de moedas, onde vigora a Lei de Gresham (a moeda má expulsa a moeda boa do mercado). No caso do mercado de GLP, sem a destroca de botijões, a rotina de requalificação perderia sentido, porque, do ponto de vista da distribuidora, não seria racional investir na preservação de um bem que teria se tornado público. Ao contrário do anterior, esse efeito seria gradual, e quando fosse concluído teria gerado uma economia adicional de R\$ 220 milhões (sempre a preços de 2017), e uma queda de R\$ 0,56 no preço final do P-13. Assim, em conjunto, esses dois ganhos iniciais seriam de R\$ 0,78 por botijão.*

*iii. **Redução da vida útil do botijão.** Sem a requalificação periódica, os botijões seriam descartados, em princípio, após 15 anos de uso, supondo-se que todos os agentes do mercado sejam honestos. Sob esta hipótese, a partir do momento em que a rotina de requalificação tivesse sido abolida, as compras anuais de botijões novos seriam triplicadas, gerando um gasto adicional agregado de R\$ 676 milhões (preços de 2017) que provocaria um acréscimo de R\$ 1,70 no preço final do P-13.2 Este impacto anularia os ganhos computados acima, e o saldo líquido seria uma alta de preços de R\$ 0,98.*

*Porém, outro ponto importante levantado por Akerlof (1970) é o de que quem mais prospera em mercados sem marcas são os fornecedores desonestos, que oferecem produtos adulterados a preços reduzidos. Logo, é previsível, sobretudo nas regiões mais remotas e mais pobres do país, que determinados agentes continuem a envasilhar botijões com mais de 15 anos de uso. Desta maneira, a elevação inicial do preço do P-13, ainda que irrisória, não seria durável.*

<sup>56</sup> Portarias Inmetro para fabricação de botijões - [http://www.inmetro.gov.br/legislacao/detalhe.asp?seq\\_classe=1&seq\\_ato=1618](http://www.inmetro.gov.br/legislacao/detalhe.asp?seq_classe=1&seq_ato=1618)

<sup>57</sup> José Tavares de Araujo Jr. A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição. Outubro de 2018. Referência dos efeitos pelo fim da marca e pela equivocada implementação do enchimento fracionado de recipientes que será tratado mais à frente. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/O%20papel%20da%20marca%20e%20da%20logistica%20-%20Parecer%20JT.pdf>

**iv. Queda gradual de preços e da qualidade dos serviços prestados.**

*As ideias de Akerlof foram testadas por Rashid (1988) através de uma pesquisa histórica que incluiu exemplos selecionados em vários países ao longo dos últimos séculos. Alguns dos casos escolhidos foram os da indústria inglesa do algodão na fase anterior à Revolução Industrial, a produção de seda na China no século XIX e a de leite em três países (Dinamarca, Índia e Estados Unidos). Em todos esses mercados, vigorava a Lei de Gresham, e o fornecedor típico era desonesto. Não há razão para supor que, no caso do GLP, a eliminação da marca iria produzir resultados distintos.*

**v. Queda do grau de concentração.** *Diante de novas condições de concorrência, as firmas líderes do setor de distribuição iriam ajustar suas condutas, eliminando os investimentos em reputação e procurando manter suas posições exclusivamente através de ganhos de escala. Mas, a eficácia dessa estratégia seria declinante a longo prazo, dado o ambiente de preços artificialmente baixos. Assim, além da degradação da qualidade dos serviços, a evolução do setor de GLP seria marcada por uma gradual decadência das firmas líderes.*

[...]

*Em síntese, os argumentos aqui apresentados mostram que a proposta de abolir a marca no setor de GLP é irracional do ponto de vista da teoria econômica, afronta a lei de propriedade industrial, e está baseada numa visão superficial sobre o modus operandi deste setor. De fato, a despeito dos padrões de eficiência assegurados pela configuração atual, sobretudo quanto às normas de segurança e aos níveis de fidelidade dos consumidores, o mercado brasileiro de GLP corresponde, neste momento, a cerca da metade de sua dimensão potencial, em virtude das distorções comentadas na seção 3.3 (Grifos nossos).*

Em síntese, a manutenção da regulação atual com a proibição de comercialização em vasilhames de outras marcas representa, por um lado, a garantia de comprometimento das distribuidoras com a qualidade e segurança do produto fornecido e, de outro lado, a efetiva proteção ao consumidor que é capaz de identificar e responsabilizar por conta própria ou por meio da proteção desta E. ANP, Ministério Público e outros órgãos da Administração Pública os efetivos fornecedores em caso de falha ou acidente.

**6. Existem alternativas comerciais ao material usado para confecção dos recipientes transportáveis de GLP, com potencial redução de custos operacionais e logísticos?**

**RESPOSTA:**

Existem diversas alternativas para a construção de recipientes transportáveis de GLP, já certificadas pelo INMETRO. Dentre elas, merece destaque a publicação recente, no dia 01 de julho de 2019, da Portaria nº 272 do INMETRO, que aprovou ajustes nos Requisitos de Avaliação da Conformidade para Recipiente Transportável para Gás Liquefeito de Petróleo – GLP (RAC), possibilitando a fabricação e comercialização de recipientes leves transportáveis de aço para gás liquefeito de petróleo.

Os requisitos em referência, através do mecanismo de certificação compulsória, visam à prevenção de acidentes e à segurança do consumidor, sendo aplicáveis a recipientes transportáveis de aço, recipientes leves transportáveis de aço, recipientes transportáveis de plástico e recipientes transportáveis de plástico reforçado com selante metálico, utilizados para o transporte e/ou armazenamento de gás liquefeito de petróleo (GLP).

Muito embora se verifique o amplo escopo de alternativas, o custo destes materiais é igual ou superior ao principal botijão do mercado, de aço. Para além do preço, as características do sistema logístico imposto ao setor e, por consequência, a maior durabilidade do modelo tradicional, reforçam a economicidade do modelo mais difundido. Nessa linha, o vasilhame de aço vem comprovando a sua eficácia devido especialmente a sua

resistência. Outras alternativas de embalagens, como as de plástico existem – p.ex. [SITE](#). Estas embalagens são normativamente reguladas, contudo, ainda não encontraram nichos de mercado dispostos a pagar por uma embalagem diferenciada, que possui, inclusive, maior custo de fabricação. Ainda, questões de segurança merecem ser observadas, por conta do manuseio das embalagens<sup>58</sup>.

Não obstante tal contexto, o setor de GLP, em busca constante de inovações, realiza estudos frequentes visando a adoção de avanços tecnológicos, que não necessariamente impactam em redução de custo, mas em outros tipos de benefícios aos consumidores e trabalhadores do setor de GLP. Quais sejam a ergonomia, com o peso menor do produto, devido ao uso de materiais mais leves, e, de mesmo modo, ao meio ambiente, na redução da queima de combustível, tendo em vista a redução da carga dos veículos transportadores.

Estima-se, atualmente, um universo aproximado de 128 milhões de recipientes transportáveis no mercado, de diferentes capacidades, utilizados principalmente em residências e pequenos comércios, a saber: 2kg, 5kg, 7kg, 8kg, 10kg<sup>59</sup>, 13kg, 20kg, 45kg e 90kg. (Apresentação capacidade volumétrica existente nas embalagens intercambiáveis - LCA Consultores<sup>60</sup>). As embalagens de até 13 kg são utilizadas, de forma geral, em residências e pequenos comércios. A embalagem de 20 kg só pode ser utilizada em empilhadeiras industriais. Já as de 45 kg e 90 kg são usadas principalmente em grandes comércios e pequenas indústrias.

Resta clara, portanto, a não existência de qualquer impeditivo regulatório para que os agentes apresentem novas embalagens com capacidades diferentes das já existentes, no entanto, o ingresso ou não de embalagens segue uma lógica comercial e, em referência aos aspectos econômicos e logísticos, verifica-se que o botijão de 13 kg tradicional apresenta o melhor custo benefício, tendo em vista suas características adaptadas à operação do setor, sua carga ter uma durabilidade média de 45 dias, provendo comodidade ao consumidor, que não precisa realizar trocas constantes, mas, principalmente, segurança.

## 7. Quais medidas poderiam ser adotadas para combater as revendas clandestinas de GLP?

### RESPOSTA:

Antes de apresentar sugestões para o combate à revenda clandestina de GLP, é necessário um breve contexto sobre tal fenômeno. De acordo com o economista José Tavares Araújo Jr<sup>61</sup>, “[n]as décadas de setenta e oitenta, o governo procurava coibir a clandestinidade através de um amplo aparato burocrático comandado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) [...]. Uma característica importante do sistema comandado pelo CNP era a de que o foco principal da fiscalização residia nas empresas distribuidoras, que eram obrigadas a operar com uma rede de revendedores exclusivos. Dado que os preços e as quantidades eram supostamente monitorados pelo governo, qualquer anomalia observada no mercado deveria ser corrigida através de medidas tomadas junto às distribuidoras, que eram responsáveis pela preservação da qualidade dos botijões até o momento de sua entrega ao consumidor final.”

Tal cenário mudou a partir da década de 90 com o regime de liberdade de preços, transparência de mercado e possibilidade de revendas vinculadas às distribuidoras mas também revendas independentes (vide Resolução ANP n. 51/2016). Nesse novo cenário, “[...] os esforços para inibir a clandestinidade passaram a ser baseados em três instrumentos: [a] normas de segurança claras e precisas; [b] procedimentos simples para o registro dos agentes econômicos na ANP, que não geram barreiras institucionais à entrada, não interferem nas estratégias de comercialização das empresas e, desta forma, facilitam a legalização daqueles que atuam na informalidade; [c] ações contínuas de fiscalização e repressão de práticas ilícitas [...]”.

Além da contextualização histórica, importante destacar que o comércio clandestino que ocorre no setor de GLP é distinto dos problemas de informalidade observados em outros segmentos de combustíveis. No caso do GLP, o consumidor não receberá um produto com vícios de qualidade, quantidade ou fiscais. O real risco

<sup>58</sup> Vídeos manuseio inadequado: 1) <https://youtu.be/tTHhdIkmWVY>; 2) <https://youtu.be/s56f71nNYGY>; e 3) [https://youtu.be/NyS\\_1KrNtR8](https://youtu.be/NyS_1KrNtR8)

<sup>59</sup> Lançamento de Novo Vasilhame no Mercado de GLP – “P-10 Fogás”, correspondência 30 de julho de 2019 – [Anexo 28](#).

<sup>60</sup> LCA Consultores. Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado. Outubro 2018. Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo\\_LCA\\_Book\\_Sindigas\\_20181019.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo_LCA_Book_Sindigas_20181019.pdf)

<sup>61</sup> José Tavares Araújo Jr. O atual marco regulatório do setor de GLP. Novembro de 2014. Pg. 3-4.

da clandestinidade se encontra nas condições de segurança e no transporte inadequado dos botijões, bem como seu armazenamento em estabelecimentos não autorizados pela ANP ou fiscalizados pelo corpo de bombeiros local e que, portanto, não aderem às normas de segurança mínima do setor.

Logo, o Sindigás entende que a principal medida de combate à clandestinidade é a conscientização do consumidor para esclarecer os riscos de se adquirir GLP de revendas clandestinas. A reformulação e reativação efetiva de iniciativas como o Programa Gás Legal<sup>62</sup> seriam essenciais ao combate à clandestinidade, uma vez que uniam a ANP, os agentes de mercado e os órgãos regionais de fiscalização no combate à informalidade na revenda do GLP. Atualmente, não há um canal que cumpra essa ligação de conscientização<sup>63</sup> do usuário e das autoridades locais.

Além da reformulação e reativação do Programa Gás Legal, outra medida que auxiliaria na redução da informalidade seria a criação de um sistema para a revenda de GLP similar ao sistema de informação de monitoramento de produtos (“Simp”), segundo o qual as distribuidoras de GLP são obrigadas a fornecer mensalmente à ANP dados pormenorizados sobre sua operação, como numeração de nota fiscal, volume de vendas, preço praticado, tipo de embalagem e até mesmo número de CPF ou CNPJ do destinatário do produto. Nesse “Simp da Revenda”, a ANP poderia requerer que os revendedores se cadastrassem e apontassem a destinação do produto para possibilitar a reunião de informações e aprimoramento do que se recebe, podendo, inclusive, auxiliar nas iniciativas para ações de fiscalização.

A coleta de tais informações em um novo banco de dados possibilitaria o cruzamento de informações e a otimização da fiscalização, bem como auxiliaria no desenvolvimento de estudos pela agência e outras autoridades públicas. Inclusive, o Sindigás apresentou à ANP um modelo desse sistema que poderia ser utilizado para aprofundamento dos estudos (Anexo [25]).

Por fim, é fundamental observar que algumas medidas apontadas em recentes consultas públicas da ANP (e.g., TPC 07/2018) e repisadas no presente questionário favoreceriam o surgimento de uma nova modalidade de clandestinidade no mercado de GLP, muito similar ao que ocorre atualmente em combustíveis líquidos. A possibilidade de enchimento fracionado e o fim do respeito à marca forjada no botijão permitiriam que revendedores clandestinos passassem não apenas a ameaçar a segurança do consumidor (como fazem hoje), mas também fraudassem a quantidade e qualidade do GLP fornecido, bem como atingissem a integridade do botijão. Mais grave ainda é o fato de essa nova clandestinidade alcançar um produto mais sensível, mais delicado no manuseio e que é essencial às camadas mais hipossuficientes da população.

Essa nova modalidade de clandestinidade ainda ensejaria maior responsabilidade fiscalizatória da ANP, uma vez que a atual modalidade de clandestinidade (*i.e.*, relacionada a locais inapropriados de armazenamento e transporte) é primordialmente competência de autoridades locais. A nova modalidade de clandestinidade a ser facilitada pelo fim do respeito à marca e a permissão do enchimento fracionado atrairia competência primordial da ANP, pois diria respeito a quantidade e qualidade do produto vendido. Tal fato demandaria investimento significativo para aumento de pessoal da ANP responsável pela referida fiscalização.

Causa surpresa a este Sindigás que propostas como o fim do respeito à marca e a permissão de enchimento fracionado voltem à pauta. Trata-se de produto essencial às camadas menos favorecidas da população e que, portanto, são aquelas mais vulneráveis a fraudes que atualmente inexistem com a embalagem pré-medida<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Informações sobre o programa: <https://www.programagaslegal.com.br/>

<sup>63</sup> Vide itens exemplificativos para conscientização elaborados pelo Sindigás – ref. anexo 27.

Reguladores e mangueiras para uso em botijões de gás - [acesso](#); Dicas para a instalação correta do seu botijão – [acesso](#); Quadrinho Agente X conscientização consumidor – [acesso](#); Vídeo Agente X conscientização consumidor – [acesso](#).

<sup>64</sup> Vide: Brasil Consulting, Engenharia e Gestão Empresarial Ltda. Avaliação Metrológica Sobre a Utilização do Recipiente Transportável para GLP. Julho 2019. Disponível em:

[www.sindigas.org.br/Download/AVALIACAO%20METROLOGICA%20SOBRE%20A%20UTILIZACAO%20DO%20RECIPIENTE%20TRANSPORTAVEL%20PARA%20GLP\\_vf2019.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/AVALIACAO%20METROLOGICA%20SOBRE%20A%20UTILIZACAO%20DO%20RECIPIENTE%20TRANSPORTAVEL%20PARA%20GLP_vf2019.pdf)

**8. Outras alternativas de comercialização de GLP poderiam beneficiar o consumidor, tais como: a comercialização em menores quantidade, a não ser exclusivamente de marca e a não cobrança inicial pelo botijão (recipiente)?**

**RESPOSTA:**

Com base no exame do enunciado acima, é possível concluir que há três principais temas explorados pela questão: (i) a utilização pelo fornecedor de marca forjada no botijão; (ii) a exclusão da política comercial de cobrança inicial pelo recipiente (tema diretamente ligado à portabilidade do botijão pelo consumidor); e (iii) a comercialização em menores quantidades (vendas fracionadas). Tendo em vista que os temas “i” (marca) e “ii” (portabilidade) foram tratados na resposta ao questionamento 5 acima, a presente seção se ocupará exclusivamente do tema “iii”.

Como é cediço, a atual regulamentação adotada pela ANP não permite o enchimento fracionado de botijões, consagrando um modelo adotado há anos no Brasil e similar àquele observado em diversos outros países, segundo estudo publicado pelo Banco Mundial.<sup>65</sup>

A despeito disso, o referido modelo foi alvo de questionamento na Tomada Pública de Contribuições da ANP n. 7/2018. A referida TPC encerrou o recebimento de contribuições em 20.12.2018, tendo as contribuições sido divulgadas pela ANP em julho de 2019, mas sem relatório do corpo técnico da Agência deliberando sobre a mesma<sup>66</sup>. Não há previsão por parte da ANP para conclusão dos referidos estudos. De forma a contribuir com este E. Comitê, o Sindigás apresenta os estudos encaminhados à ANP no âmbito da referida TPC<sup>67</sup>.

**Da mesma forma da TPC n. 7/2018, o presente questionário não informa qual o problema regulatório, concorrencial, econômico ou de segurança que pretende resolver com uma potencial medida de “comercialização de GLP em menores quantidades” (i.e., qual benefício pretendido para o consumidor?). Apesar disso, a presente resposta partirá da premissa que os benefícios buscados seriam relativos ao suposto aumento de acessibilidade do produto pelos consumidores com uma alegada redução de preços.**

**Nada mais distante da realidade. O enchimento fracionado de forma alguma seria medida social e não atenderia os anseios e necessidades da camada menos favorecida da população brasileira. Pelas razões abaixo, o efeito será diametralmente oposto. Causará graves danos à concorrência e aos consumidores.**

**Quantidades menores de GLP já estão disponíveis no mercado brasileiro.** Se o objetivo buscado por este E. Comitê Técnico é simplesmente aumentar o número de opções disponíveis ao consumidor, é importante informar que o mercado brasileiro de distribuição e revenda de GLP já possui opções de compra em quantidades menores que o botijão de 13kg (P-13). Empresas nacionais ofertam GLP ao consumidor em botijões de 5kg, 7kg, 8kg e 10kg<sup>68</sup>. Contudo, o P-13 continua a representar a preferência principal do consumidor residencial, uma vez a sua duração média de 45 dias evita que o consumidor tenha que realizar trocas constantes, conferindo comodidade e melhor relação custo-benefício.

Mais importante que a existência das embalagens de diferentes capacidades é a portabilidade, desburocratizada e sem custo, que existe para o consumidor. A cada compra o consumidor pode migrar de uma embalagem de uma capacidade para outra, seja maior ou menor e na aquisição paga somente o custo da carga de Gás, não sendo cobrado do consumidor qualquer custo pela troca da embalagem.

Fato é que o mercado de GLP envasado no Brasil é reconhecidamente maduro e com demanda estável ao longo dos últimos anos. Qualquer crescimento de demanda no setor estará associado a um aumento populacional e/ou a um incremento na renda per capita. O fato de o enchimento passar a ser fracionado não terá qualquer efeito de aumento de oferta ou demanda de GLP.

<sup>65</sup> KOJIMA, Masami. The Role of Liquefied Petroleum Gas in Reducing Energy Poverty. Working Paper Extractive Industries for Development Series #25. World Bank – Oil, Gas, and Mining Policy Unit, 2011.

<sup>66</sup> Contribuições publicadas pela ANP: [http://www.anp.gov.br/images/Consultas\\_publicas/2018/TPC/TPC7-2018/comentarios-sugestoes\\_tp7-2018.zip](http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/TPC/TPC7-2018/comentarios-sugestoes_tp7-2018.zip)

<sup>67</sup> [LCA Racionalidade e enchimento fracionado](#); [Parecer Helder Queiroz](#); e Estudo [ABNT](#).

<sup>68</sup> Lançamento de Novo Vasilhame no Mercado de GLP – “P-10 Fogás”, correspondência 30 de julho de 2019 – [Anexo 28](#).

**Aumentos de custos ao consumidor.** O modelo vigente de distribuição de botijões é mais eficiente do que um eventual modelo de venda fracionada. A introdução de uma nova sistemática de fornecimento fracionado não configuraria inovação no mercado brasileiro, mas apenas aumento de custo significativo ao consumidor. Tampouco a eventual introdução da venda fracionada criaria uma “solução social” ou uma “tecnologia disruptiva”, mas apenas custo econômico ao consumidor. Não há razão econômica ou mesmo demanda social para uma alteração dessa natureza.

Assim, qualquer medida neste setor deve ser precedida de estudos aprofundados, sob pena de acarretar distorções em detrimento do bem-estar do consumidor, como destacam os juristas Vinicius Marques de Carvalho e Eduardo Frade Rodrigues<sup>69</sup>:

[...] impor regulações quando não há uma falha de mercado específica a ser sanada e em substituição ao resultado natural de um ambiente no qual existe concorrência em algum grau, tende na verdade a gerar ineficiências, aumentos de custos e, em decorrência, aumentos de preços. É o caso, por exemplo, de incentivar os incumbentes de um mercado competitivo a introduzirem certos produtos ou formas de comercialização, mais custosos e ineficientes, sem maiores evidências de que isso seja necessário, tanto para fins de segurança ou qualidade mínima aos consumidores quanto para corrigir restrições de oferta decorrentes de um monopólio. Se não existem falhas de mercado, regulações dessa natureza tendem a ter como resultado, único ou principal, prejuízos ao mercado e aos adquirentes, e não benefícios.

Atualmente, o mercado brasileiro de distribuição e revenda de GLP contém aproximadamente 120 milhões de botijões de 13 kg fabricados com base na Norma Técnica Brasileira NBR 8460 e que, portanto, não possuem dispositivos de segurança necessários ao enchimento fracionado realizado fora das bases das empresas de distribuição.

Apesar de no Brasil existir enchimentos de cilindros fora das engarrafadoras, estes se dão nos cilindros de 20 kg, abastecidos no local, utilizados nas empilhadeiras. São recipientes com projeto específico, providos de componentes<sup>70</sup> de segurança como indicador de nível máximo e válvula para prevenir o sobre-enchimento.

Diferente do citado modelo de enchimento de cilindros de 20 kg, a possibilidade aventada de enchimento fracionado ou remoto em recipientes de 13 kg disponíveis no mercado brasileiro é inviável. Isto porque o reabastecimento dos recipientes de 20 kg (P-20) em empilhadeiras é feito com um cilindro de projeto específico para essa operação, com conjunto de válvulas que minimizam significativamente o risco de um vazamento e/ou acidente, tornando-o 40% mais caro que o P-20 normal (trocável). O recipiente abastecido no local é usado como tanque de combustível, exclusivamente montado na empilhadeira, além de ser operado por pessoal qualificado, e ainda em locais apropriados, em ambiente industrial, com a presença de sistemas de combate a incêndio e equipe de brigada de incêndio treinada para o caso de emergências, ademais conta com inspeções periódicas realizadas por técnicos e engenheiros de segurança do trabalho que atuam nestas indústrias. Portanto, pela existência de procedimentos específicos para esse tipo de operação, conforme explorado em Nota Técnica anexa a esse questionário<sup>71</sup>, imperioso afastar qualquer similaridade para modelos que visem o enchimento do universo atual dos cilindros de 13 kg.

---

<sup>69</sup> Vinicius Marques de Carvalho e Eduardo Frade Rodrigues. Parecer TPC ANP nº 07/2018. Dezembro 2018. Pg. 7 e ss. Disponível em: [http://www.sindic.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217\\_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07\\_2018.pdf](http://www.sindic.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07_2018.pdf)

<sup>70</sup> NOTA TÉCNICA: P-20 x P-13 – RISCO DO ENCHIMENTO FORA DAS BASES DISTRIBUIDORAS. Sindigás. Julho 2019. Acesso: [www.sindic.org.br/Download/AVALIACAO%20METROLOGICA%20SOBRE%20A%20UTILIZACAO%20DO%20RECIPIENTE%20TRANS%20PORTAVEL%20PARA%20GLP\\_vf2019.pdf](http://www.sindic.org.br/Download/AVALIACAO%20METROLOGICA%20SOBRE%20A%20UTILIZACAO%20DO%20RECIPIENTE%20TRANS%20PORTAVEL%20PARA%20GLP_vf2019.pdf)

<sup>71</sup> Componentes de segurança: conjunto de válvulas que previnam o sobre-enchimento dos botijões, conhecidas como válvulas OPD (*Overfilling Preventing Device*). Trata-se de dispositivos que bloqueiam o enchimento do botijão quando o volume interno chega a 85% da capacidade volumétrica do botijão, que é o limite seguro para prevenir a explosão do recipiente. Outros dispositivo seria válvula de retorno de gás para o tanque (by-pass), para evitar a explosão da mangueira no ponto de abastecimento.

Países como Estados Unidos, Grã-Bretanha e Suécia permitem o enchimento fracionado porque os botijões utilizados nessas localidades são dotados dos componentes de segurança acima descritos. Ainda assim, **mesmo havendo permissão nesses países, desconhecemos que a venda fracionada seja realizada.** Ainda assim, nesses países estima-se que a venda de GLP envasado, responda por apenas 5% da demanda total, diametralmente oposto da realidade brasileira, que ultrapassa 80%.

Para seguir um modelo de enchimento fracionado seguro seria necessário, portanto, pesado investimento financeiro em novos botijões com dispositivos de segurança. De acordo com estimativas do Sindigás, um botijão P-13 com tais dispositivos custaria, em média, R\$200,00 a R\$ 300,00, enquanto o atual modelo de botijão custa aproximadamente R\$ 132,00. Trata-se de investimento em botijão mais de 50% mais caro que o atualmente utilizado no Brasil.

Além de investimentos no próprio botijão, seria necessário modificar por completo o atual modelo de enchimento (pré-medido)<sup>72</sup> que é realizado em larga escala e em ambiente controlado nas bases das distribuidoras de GLP. Tais bases encontram-se instaladas em áreas industriais, longe de zonas urbanas e de vias públicas. Haveria também custos ao consumidor associados à perda de know-how acumulado por distribuidoras e revendedores.

Ademais, os consumidores teriam aumento direto de custo logístico, uma vez que precisariam passar a se deslocar até novas bases de enchimento fracionado com seus novos botijões.

Nesse sentido, a hipótese de permitir que o consumidor estacione o veículo em via pública e realize o abastecimento de recipientes de GLP não é uma opção razoável porque submete a população à risco diante da impossibilidade de obedecer às distâncias de segurança relevantes para a prevenção de graves acidentes.

Postos revendedores de combustíveis líquidos também não têm condições físicas e operacionais para viabilizar o processo de enchimento remoto de recipientes de gás. As regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (“ABNT”) exigem, entre outros, que os recipientes transportáveis de GLP sejam armazenados no exterior das edificações, em locais ventilados, obedecendo aos afastamentos de segurança mínimos, o que inviabiliza a maioria de locais urbanos existentes para a recarga. Seria, ademais, imprescindível que os frentistas dos postos revendedores recebessem maior investimento em treinamento, particularmente no quesito segurança, algo que não ocorre atualmente no mercado brasileiro.

Outro fator a ser considerado é que atualmente, o transporte do botijão de gás, classificado na legislação de transportes como produto perigoso por sua inflamabilidade, é realizado, em sua maioria, pela revenda de gás. A revenda entrega o botijão, instala e testa verificando se existem vazamentos. No enchimento fracionado, o transporte seria feito exclusivamente pelo próprio consumidor, aumentando substancialmente o risco no transporte.

Segundo o estudo da LCA Consultores, já citado nesse documento, *“... a modalidade de recarga fracionada estacionária atenderia a uma parcela pequena da população, pois deve-se considerar que apenas 47% dos domicílios brasileiros têm ao menos um automóvel, o que possibilitaria o transporte de recipientes de GLP até os locais de enchimento (um recipiente cheio pode chegar a pesar 28 kg, sendo impraticável carregá-lo por longas distâncias sem um veículo particular). Em regiões como o Norte e Nordeste o percentual de domicílios com ao menos um automóvel é de apenas 26% e 27%, respectivamente.”*<sup>73</sup> Em outras palavras, o custo de transporte é transferido ao consumidor.

Em síntese, o cenário de enchimento dos atuais botijões e cilindros existentes no mercado brasileiro, sem dispositivos de prevenção de sobre enchimento, seria uma condição de risco grave e iminente, considerado intolerável em gestão de riscos.

---

<sup>72</sup> Vide: Brasil Consulting, Engenharia e Gestão Empresarial Ltda. Avaliação Metrológica Sobre a Utilização do Recipiente Transportável para GLP. Julho 2019. Disponível em: [www.sindigas.org.br/Download/NT%20Sindigas%20P20\\_P13%20RISCO.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/NT%20Sindigas%20P20_P13%20RISCO.pdf)

<sup>73</sup> Vide: LCA Consultores. Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado. Outubro 2018, Pg. 37. Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo\\_LCA\\_Book\\_Sindigas\\_20181019.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo_LCA_Book_Sindigas_20181019.pdf)

**Aumento de risco à segurança do consumidor.** Utilizar um modelo alternativo (*i.e.*, sem as medidas de segurança e investimentos logísticos acima mencionadas) resultaria em sérios riscos à integridade física e patrimonial do consumidor. Não por outra razão, o Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil (“Ligabom”) expressou grande preocupação com a potencial introdução do enchimento fracionado no país.<sup>74</sup>

No mesmo sentido, relevante trazer artigo da Fundabom, apresentando conclusão de que *“Seria temerário trazer para a porta do consumidor uma operação que hoje é feita de modo controlado, em locais afastados, que obedece a rigorosos padrões de qualidade e segurança. Autorizar um procedimento inseguro com esse tipo de produto, deixando os cidadãos expostos ao risco de graves acidentes em seus lares, ou mesmo nas ruas, seria algo irresponsável, podendo redundar em tragédias”*<sup>75</sup>.

Ainda, textos técnicos complementares que merecem destaque foram elaborados pelos especialistas, Adriano Horta Loureiro<sup>76</sup> e Cesar Ourique da Silva Almeida<sup>77</sup>. Dentre os argumentos apresentados, há conclusão no sentido de que o *enchimento fracionado de botijões de GLP, em termos de segurança, resultaria somente em desvantagens para a sociedade e ainda, que a aprovação de enchimento de botijões remoto e parcial ou em postos de combustíveis é uma temeridade. As desvantagens são inúmeras e recaem principalmente sobre o consumidor.*

A preocupação dos bombeiros brasileiros tem fundamento. O referido modelo alternativo tem sido utilizado apenas no Paraguai, Nigéria e Gana e o resultado foi desastroso<sup>78</sup>. Em Gana, houve 12 mortos e 60 feridos por ano em acidentes com unidades de enchimento de gás instaladas em áreas urbanas, entre 2007 e 2015, como mostram as matérias anexas. No caso Nigeriano uma única tragédia na véspera do Natal de 2015, desencadeou mais de 100 mortes além dos feridos<sup>79</sup>.

Além disso, autoridades públicas de Gana recentemente interditaram 501 unidades de enchimento espalhadas pelo país, o que representa 77,4% de todas as unidades de enchimento fracionado daquele país. Tais unidades foram transformadas em depósitos de recipientes abastecidos em bases de distribuidora.<sup>80, 81</sup>

Ainda, seguindo os ensinamentos da LCA Consultores, *“No modelo de recarga fracionada móvel também não é possível realizar a requalificação, dado que os caminhões a granel não comportam o transporte de*

---

<sup>74</sup> Vide: <http://www.sindigas.org.br/novosite/?p=14794>

<sup>75</sup> Fundação de Apoio ao Corpo de Bombeiros - Fundabom. Segurança no enchimento de botijões de gás. Cel. Rogério Duarte. Março 2019. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/novosite/?p=14118>

<sup>76</sup> Adriano Horta Loureiro. Recarga de GLP. Revista Emergência. Junho 2017. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/novosite/?p=6667>

<sup>77</sup> Cesar Ourique da Silva Almeida. Enchimento fracionado de botijões: proposta absurda e perigosa. Revista Incêndio. Abril 2019. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/novosite/?p=14203>

<sup>78</sup> Notícias Nigéria: <http://www.vanguardngr.com/2011/10/lpg-forte-oil-launches-domestic-gas-refill-stations/>; <http://sunnewsonline.com/explosions-nlpga-calls-for-enforcement-of-lpg-standards-2/>; <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/nigeria-explosion-100-dead-in-gas-plant-accident-as-crowds-queue-to-fuel-for-christmas-day-a6785771.html>; GANA: <http://www.graphic.com.gh/features/opinion/liquefied-petroleum-gas-bottling-plants-solution-to-high-risk-dispensing-stations.html>;

<sup>79</sup> Fonte notícia: <https://www.independent.co.uk/news/world/africa/nigeria-explosion-100-dead-in-gas-plant-accident-as-crowds-queue-to-fuel-for-christmas-day-a6785771.html>

<sup>80</sup> Vide <http://www.graphic.com.gh/features/opinion/liquefied-petroleum-gas-bottling-plants-solution-to-high-risk-dispensing-stations.html> e <http://www.todaygh.com/96-died-486-injured-in-gas-explosions-between-2007-and-2015/> e <http://www.reportingoilandgas.org/77-4-lpg-stations-still-high-risk/> (Acesso em 23/07/2019).

<sup>81</sup> Em dezembro de 2015, uma explosão ocorreu na véspera de natal enquanto havia centenas de pessoas na fila para encher seus botijões, mais de 100 pessoas morreram e várias ficaram feridas. Este é o relato de um sobrevivente, retirado da matéria do The Guardian: “The fire exploded like a bomb and the whole gas station went up in thick, black smoke amidst an explosion from cooking gas cylinders,” Peters said. “Many people were killed and most of them were those that had been in the station queuing all day to get their cylinders refilled. [...] Many of them were burned beyond recognition and I doubt if many family members of the dead victims would be able to identify the remains of their loved ones,” said Peters.” Em tradução livre: “O fogo explodiu como uma bomba e todo o posto de gasolina queimou em fumaça negra e espessa em meio a uma explosão de cilindros de gás de cozinha”, disse Peters. “Muitas pessoas foram mortas e a maioria delas foram as que estavam no posto de enchimento na fila o dia todo para reabastecer seus cilindros.” “Muitos deles foram muito queimados, ao ponto de impedir o reconhecimento e eu duvido que muitos membros da família das vítimas mortas possam identificar os restos de seus entes queridos”, disse Peters.” Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/25/nigeria-gas-blast-kills-more-than-100> e <https://www.youtube.com/watch?v=9LrMl6C1ZQQ> (Acesso em 23/07/2019).

*recipientes impossibilitando a troca de recipientes inadequados ao processo de enchimento. Sendo assim, caberia ao consumidor ao verificar as condições inadequadas de seu recipiente ou caso informado pelo responsável pela recarga das mesmas, leva-lo para requalificação. O mesmo ocorre no caso da recarga fracionada estacionária, o consumidor fica a cargo da manutenção dos recipientes. Sendo assim, **há notável perda para o Programa Nacional de Requalificação** e aumento de custos aos consumidores, que terão que arcar com a manutenção de seus recipientes e à ANP, que gastará mais com fiscalização.”*

Diante do exposto, este E. Comitê deve tomar extrema cautela quando avalia experimentações regulatórias com produtos de utilidade pública e alta periculosidade. Para além da fundamental preocupação com a segurança do consumidor, este E. Comitê deve ponderar, de forma muito cuidadosa, sobre a potencial adoção de um modelo de negócios no qual os agentes do setor, o Estado e os consumidores teriam que pagar mais caro sem as devidas contrapartidas de eficiência ou qualidade.

Por essas razões, conclui-se que o atual modelo de comercialização de vasilhames de GLP cheios é invariavelmente melhor e mais eficiente do que a eventual adoção de um modelo de enchimento fracionado de botijões de GLP.

**Sobras nos botijões.** Por fim, é importante combater um grave e recorrente equívoco, qual seja, de que o enchimento fracionado seria uma medida eficiente para resolver um suposto problema de sobra de GLP nos recipientes que os consumidores retornam aos revendedores e distribuidores após o fim do uso.

Nesse momento, é essencial esclarecer que o enchimento fracionado não resolveria esse suposto problema, na verdade introduziria em uma cadeia logística eficiente mais risco e custos, como visto acima. Além disso, a análise técnica e aprofundada realizada pela ABNT concluiu a sobra média de GLP em botijões de 13kg (*i.e.*, 13.000 gramas) foi de ínfimas 19 gramas<sup>82</sup>. Estudo similar realizado pela própria ANP alcançou média de 34,54 gramas no P-13. Apenas para que se tenha noção da irrelevância da discussão, a sobra de GLP encontrada pela ABNT representa apenas 0,15% do volume total do botijão e irrisórios R\$ 0,10 centavos.

Nesse sentido, vincular uma discussão relativa à sobra de GLP no botijão a quaisquer dos temas debatidos no presente questionário seria grave equívoco e resultaria em enorme prejuízo ao próprio consumidor.

## **9. O acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases, dutos) dificulta sua atuação no mercado? Houve alguma negativa de acesso? Por quê? Caso nunca tenha tentado obter acesso, quais os motivos?**

### **RESPOSTA:**

Não cabe ao Sindigás, como entidade de classe representativa das empresas distribuidoras de GLP, se manifestar quanto a eventuais dificuldades de acesso à infraestrutura, inclusive em observância às suas diretrizes internas de [Compliance](#). Em busca de uma maior colaboração junto aos poderes públicos, no sentido da solidariedade social e de sua subordinação aos interesses nacionais, apresentará, a seguir, alguns pontos de contribuição, em prol do bom funcionamento do mercado e do abastecimento nacional.

Conforme destacado anteriormente, a concentração de infraestrutura primária no produtor monopolista e o apontamento, ainda em 2016, para uma revisão da estratégia de negócios por esse ente da cadeia, além de importantes obstáculos à competitividade do setor, impõem, considerando o cenário regulatório de baixa atratividade à investimentos privados na área, grande risco ao abastecimento nacional.

Nessa linha, a infraestrutura do produtor, pelo que se têm conhecimento, encontra-se ocupada, na totalidade de sua capacidade, não havendo capacidade ociosa para operação de distribuidoras de GLP. A distribuidoras associadas ao Sindigás relataram, sobre tal aspecto, que a Transpetro, subsidiária da Petrobras,

---

<sup>82</sup> Avaliação técnica ABNT - Parecer Conclusivo. Sindigás. Dezembro 2011; e Nota Técnica Sindigás - Recipientes P-20 e Reabastecimento em Empilhadeiras na Indústria e Comércio – Inaplicabilidade P-13. Julho 2019. Acesso: [http://www.sindigas.org.br/Download/SBM%20brasilia%20jul2019/2.1%20Parecer%20No1144%20ABNT\\_Sindigas\\_Estudo\\_Res%C3%ADduos.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/SBM%20brasilia%20jul2019/2.1%20Parecer%20No1144%20ABNT_Sindigas_Estudo_Res%C3%ADduos.pdf)

responsável pelos ativos de infraestrutura de terminais e dutos, só permite o uso dos dutos quando a Petrobras não estiver utilizando, o que é raro, visto o supracitado grau de ocupação.

À título de exemplo, uma associada tentou usar o gasoduto OSBRA, que leva gás de Paulínia-SP até Senador Canedo-GO, solicitando orçamento à Transpetro. Apesar de constantes cobranças de retorno, não obteve sequer o orçamento para esta operação. Tal pedido de orçamento foi realizado há 2 anos.

Distribuidoras alegam ainda a ocorrência de cobrança adicional por falta de infraestrutura interna do produtor, por armazenamento não administrado pela distribuidora, ou seja, a distribuidora paga pelo armazenamento, antes do gás ser entregue a ela, sem que possa utilizar essa estrutura de armazenamento conforme seu planejamento. Isto acontece no caso de recebimento de GLP importado em Suape-PE. O produto passa por um navio-cisterna arrendado pelo produtor, é transferido para esferas em terra, de propriedade do produtor para, em seguida, ser transferido para as distribuidoras através de dutos. Por esta operação, o produtor cobra das distribuidoras 50% do valor de arrendamento do navio-cisterna, por volume adquirido pela distribuidora, sem que esta tenha acesso a espaço para armazenamento de GLP no navio-cisterna, sendo a operação interna às instalações do produtor, porém com cobrança adicional ao preço do GLP.

Outro aspecto mencionado anteriormente, mas que merece ser reiterado, é o tratamento dado pelo monopolista ao problema de suprimento em polos deficitários. Atualmente o produtor tem déficits de produção e fornecimento em, no mínimo, 9 dos 27 polos de suprimento de GLP no Brasil. Tido isso, o fornecedor rateia o fornecimento de GLP seguindo uma regra tácita, da média de retirada dos últimos seis meses, prática comum do produtor com todas as distribuidoras nos 27 polos de suprimento. Tal prática de fornecimento inibe a competição ao impedir que uma distribuidora estabeleça planos estratégicos de reposicionamento de marca e crescimento em determinada região. O produtor, através do fornecimento rateado pela média, inibe a livre concorrência entre as distribuidoras atuais, assim como dificulta a entrada de novos participantes no mercado.

## **10. Quais os ativos de infraestrutura precisam ter acesso aprimorado para importação e movimentação de combustíveis? Quais novas áreas precisam ser desenvolvidas? Qual sua sugestão para aprimoramento regulatório do acesso à infraestrutura?**

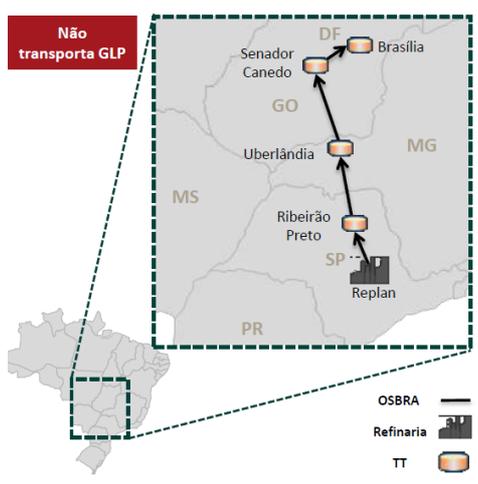
### **RESPOSTA:**

Conforme destacado anteriormente, a revisão do plano estratégico do produtor monopolista e o déficit de oferta de infraestrutura, apontam para a necessidade de maior participação do setor privado, através de investimentos em abastecimento primário, com potencial de contribuição para a retomada do crescimento econômico e criação de empregos. Para tanto, o aprimoramento regulatório e os contratos de longo prazo com regras claras são condições primordiais.

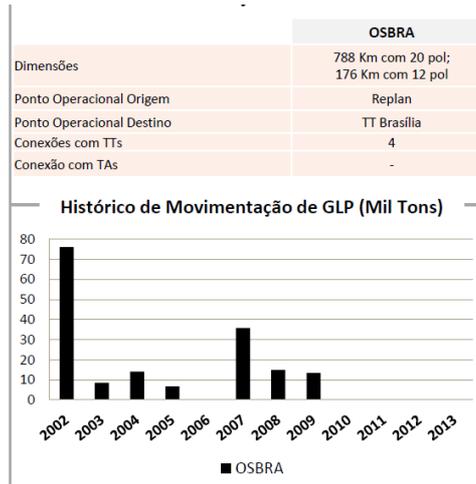
A seguir, são destacadas as condições operacionais da infraestrutura dutoviária e de terminais aquaviários disponíveis, abordando breve descrição e o nível de ocupação, com foco no apontamento de investimentos para melhoria operacional.

### *Situação operacional do GLP em Dutos*

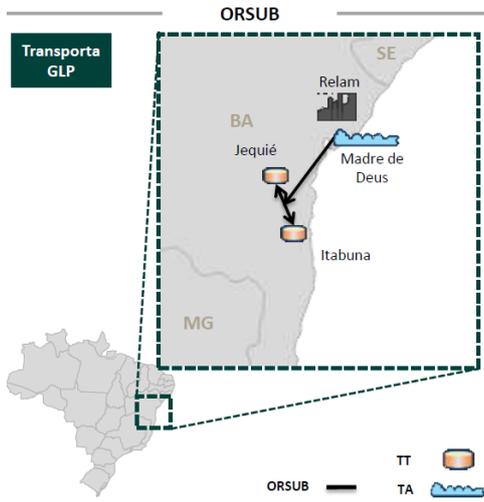
OSBRA: Com 980 quilômetros de extensão, o OSBRA (Oleoduto São Paulo-Brasília), o maior poliduto existente no País – iniciou suas operações em 1996. Seu traçado corta três estados brasileiros (São Paulo, Minas Gerais e Goiás) e o Distrito Federal. Quando de sua criação estava previsto o transporte de GLP. Para tanto foi construída tancagem de GLP nos terminais de Ribeirão Preto, Uberlândia, Senador Canedo e Brasília. Por um curto período foram feitos alguns bombeamentos de GLP. Por problemas técnicos grande parte do GLP chegava ao destino fora de especificação) o bombeamento foi interrompido.



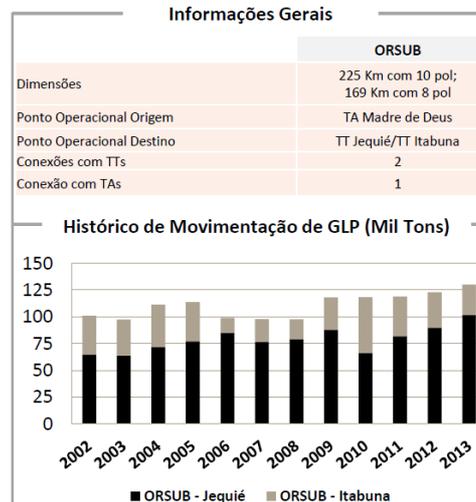
Fonte: ANP (2013), Transpetro (2013).  
Elaboração: ILOS



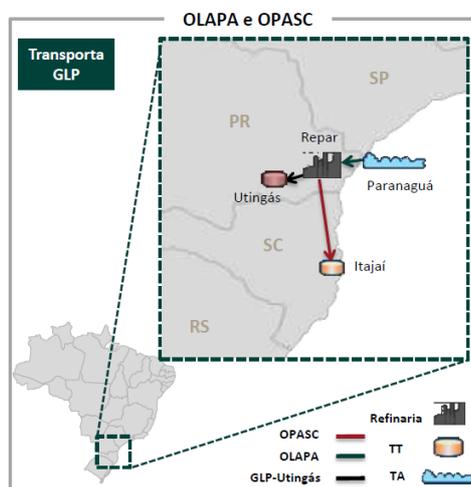
**ORSUB:** Com origem no Terminal de Madre de Deus este gasoduto atende os Terminais de Jequié e Itabuna. O aumento da demanda por outros produtos e o saturamento da capacidade no trecho tronco entre Madre de Deus e Ipiáú ameaça o transporte de GLP nesse poliduto.



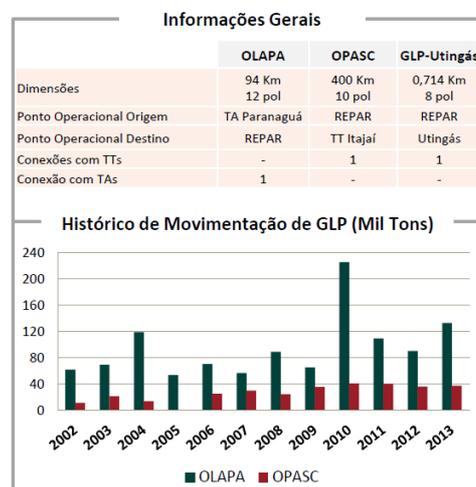
Fonte: ANP (2013), Transpetro (2013).  
Elaboração: ILOS



**OPASC:** Com origem na REPAR (PR) este gasoduto transporta GLP até o Terminal de Itajaí (SC). Está acima de sua capacidade operacional e o GLP tem pouca participação.



Fonte: ANP (2013), Transpetro (2013).  
Elaboração: ILOS



- 1- A oferta de GLP em qualquer um dos terminais dos três polidutos (OSBRA, ORSUB E OPASC) nunca levou em conta a demanda do mercado de GLP, mas somente as necessidades operacionais de transferência de outros produtos por parte do produtor e proprietário dos polidutos. Qualquer gestão ou solicitação de aumento de entrega de GLP nesses terminais sempre foi frustrada.
- 2- A indústria do GLP sempre teve que recorrer a outros modais de transporte para atendimento de suas necessidades, encarecendo seus custos, com reflexos aos consumidores finais.
- 3- No OSBRA, em decorrência de problemas técnicos e do aumento do volume de transporte dos “produtos claros”, o GLP foi perdendo participação nesse poliduto, até a paralisação total dos bombeios.
- 4- A região Centro Oeste do país e o Distrito Federal não contam com nenhuma unidade de produção de GLP. O poliduto construído com a finalidade de melhorar o abastecimento e reduzir custos transportou GLP somente no período inicial de operação e desde 2009 não opera com esse produto.
- 5- A informação por parte do produtor, em 2018, que o OSBRA retornaria a operar com GLP foi muito bem recebida pela indústria, porém até o momento nada de concreto.
- 6- O aumento da demanda por outros produtos e o saturamento da capacidade no trecho tronco do ORSUB entre Madre de Deus e Ipiaú ameaça o transporte de GLP nesse poliduto.
- 7- O OPASC, com origem na REPAR (Refinaria Presidente Getúlio Vargas – Araucária-PR), possui gasoduto que transporta GLP até o terminal de Itajaí (SC), está acima de sua capacidade operacional, sendo que o GLP tem pouca participação.

#### **Situação operacional do GLP em Terminais Aquaviários**

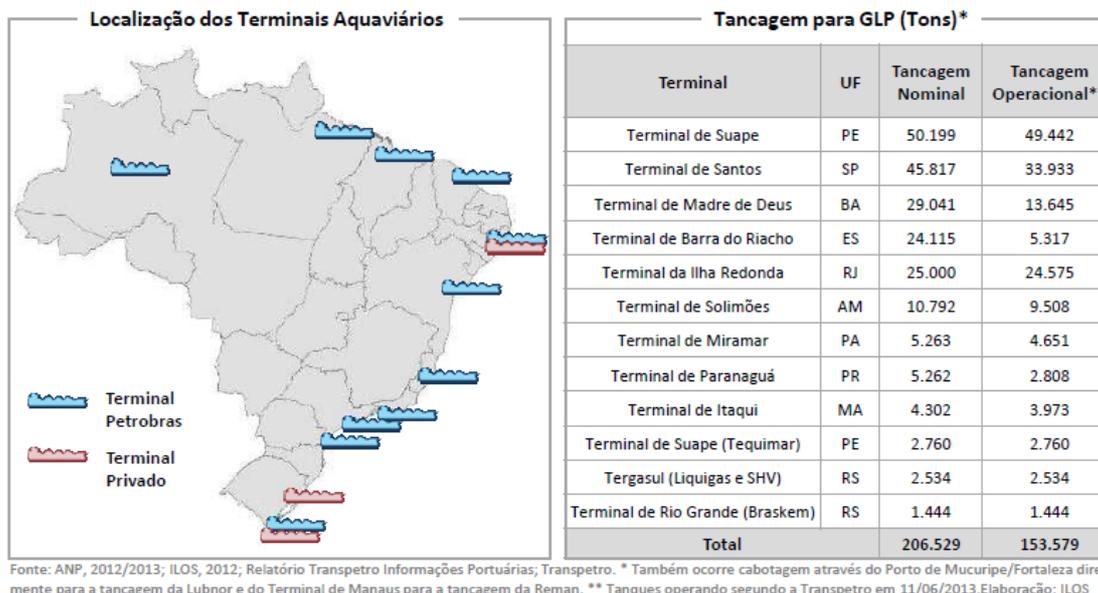
<i>TERMINAL</i>	<i>UF</i>	<i>CARACTERÍSTICA OPERACIONAL</i>	<i>CONDIÇÃO OPERACIONAL</i>
<i>TERMINAL DE SUAPE</i>	<i>PE</i>	<i>Terminal importador, serve de alívio para as cargas que têm como destino Santos (SP) e para embarque de cabotagem para demais portos do Nordeste</i>	<i>NAVIO CISTERNA USADO COMO TANCAGEM. TANCAGEM EM TERRA INSUFICIENTE</i>
<i>TERMINAL DE SANTOS</i>	<i>SP</i>	<i>Terminal importador para atendimento das regiões Sudeste e Centro-Oeste</i>	<i>TANCAGEM OK – BERÇOS OCUPADOS – MOVIM. CRESCENTE DE OUTROS DERIVADOS – CALADO MAX, 10,5 m</i>
<i>TERMINAL MADRE DE DEUS</i>	<i>BA</i>	<i>Terminal expedidor atende cabotagem</i>	<i>UTILIZADO PARA ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO DA RLAM (REFINARIA LANDULPHO ALVES – MATARIPE-BA) – TEM DIFICULDADE DE RECEBER GLP POR CABOTAGEM</i>
<i>TERMINAL BARRA DO RIACHO</i>	<i>ES</i>	<i>Terminal expedidor, deslocado dos centros de consumo da região Sudeste</i>	<i>SOMENTE UTILIZADO PARA ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO DA UPGN DE CACIMBAS</i>
<i>TERMINAL ILHA REDONDA</i>	<i>RJ</i>	<i>Terminal multifuncional, opera de forma alternativa como expedidor, importador e tancagem de apoio a REDUC (REFINARIA DE DUQUE DE CAXIAS – RJ)</i>	<i>TANCAGEM OK – NORMALMENTE OPERA COMO ARMAZENAGEM DE EXCEDENTE DA REDUC. UTILIZADO PARA CABOTAGEM, PARA IMPORTAÇÃO RECEBE NAVIOS DE MÉDIO PORTE</i>

TERMINAL DE SOLIMÕES	AM	Terminal expedidor	UTILIZADO PARA ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO DA UPGN URUCU
TERMINAL DE MIRAMAR	PA	Terminal de Cabotagem atende estado do PA	TANCAGEM DE TERRA NO LIMITE OPERACIONAL
TERMINAL DE PARANAGUÁ	PR	Terminal de Cabotagem, opera somente no inverno ou quando há baixa produção na REPAR	TANCAGEM INSUFICIENTE. CONCORRE COM OUTROS PRODUTOS. POUCA ÁREA PARA AMPLIAÇÃO
TERMINAL DE ITAQUI	MA	Terminal de Cabotagem	TANCAGEM DE TERRA NO LIMITE OPERACIONAL. DEMAIS CONDIÇÕES OK
TEQUIMAR SUAPE	PE	Terminal de produtos químicos	NÃO OPERA COM GLP
TERGASUL (SGB/LIQUIGÁS)	RS	Terminal Fluvial de Cabotagem	TANCAGEM NAS DISTRIBUIDORAS DE GLP. RESTRIÇÕES DE CALADO LAGOA DOS PATOS
TERM. RIO GRANDE (BRASKEN)	RS	Terminal de produtos químicos	NÃO OPERA COM GLP – SOMENTE TRANSBORDO DE NAVIOS
TERMINAL MUCURIBE	CE	Terminal de Cabotagem, não tem píer exclusivo para inflamáveis.	TANCAGEM LUBNOR SOMENTE 01 ESFERA E DISTRIBUIDORAS. CRÍTICO, CONCORRE COM DIVERSOS PRODUTOS. TRANSFERENCIA DE OPERAÇÕES PARA PECÉM SEM PRAZO

COMENTÁRIOS:

- 1- Somente os portos de SUAPE e SANTOS podem receber navios com grande capacidade de transporte.
- 2- O Terminal da Ilha Redonda na Baía da Guanabara pode receber importação com navios de médio porte. As unidades de produção no RJ (Reduc e UPGNS) são exportadoras de GLP para outras regiões, inibindo essa atividade nesse terminal.

**Os terminais da Suape e Santos apresentam maiores tancagens, pois são os principais pontos de importação no país. Apesar de possuírem tancagem, Tequimar e Braskem não movimentam GLP.**



Fonte: Perspectivas de Escoamento de GLP no Brasil – janeiro de 2015 – ILOS/IBP

NOTA: Embora os dados apresentados sejam de um período até 2013, os mesmos refletem a realidade atual, não houve nenhuma alteração significativa.

O aumento da demanda do GLP previsto nos próximos anos se traduz, portanto, em necessidade urgente de investimento em uma já saturada infraestrutura de movimentação de forma a mitigar o risco de desabastecimento do País. Mesmo em um cenário mais conservador, a demanda do produto no Brasil alcançaria 8,2 milhões de toneladas em 2025 e representaria um crescimento de 8,3% em relação a 2015. Se tomarmos um cenário mais agressivo, com forte retomada da economia do País, este número chegaria a 9,2 milhões de toneladas – um aumento de 22,7%, em relação a 2015.

Com a situação enfrentada pela Petrobras – que já se sinalizou contrariamente ao seu investimento adicional nesta infraestrutura, a solução que resta ao setor passa, necessariamente, por um maior envolvimento de outros atores – internos ou externos ao mercado de GLP. É a divisão do ônus e bônus que, hoje, são sentidos exclusivamente pela estatal.

É necessária a ação enérgica do Governo e das agências reguladoras de forma a permitir e estimular a pluralidade nestes elos.

Atores privados já demonstraram disposição de investir e assumir maior responsabilidade no papel de garantir a disponibilidade de GLP, no abastecimento primário, no mercado nacional. Esta perspectiva eleva as discussões, que vão além do capital necessário para investimento em infraestrutura e passa por diversos benefícios ao sistema. Para a sociedade, a opção pelo aumento da participação de outros agentes criaria um ambiente mais competitivo na operação logística da infraestrutura e traria benefícios como ganhos de eficiência e melhoria na qualidade dos serviços. Para a Petrobras, este cenário poderia significar um alívio de caixa para concentrar os investimentos no pré-sal. Já para as distribuidoras, permitiria maior flexibilidade na contratação e operação dos serviços, que poderia contar, eventualmente, com maior possibilidade de elaboração de estratégias de suprimento.

## Benefícios decorrentes da viabilização do investimento privado

 <p><b>SOCIEDADE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ganho de eficiência e redução de custos com potencial repasse para os consumidores.</li><li>• Criação de ambiente mais competitivo.</li><li>• Maior disponibilidade de produto no mercado nacional, que reduz os riscos de eventuais desabastecimentos.</li></ul>
 <p><b>PETROBRAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oportunidade de concentrar esforços em atividades core para a Companhia, como a exploração do pré-sal.</li><li>• Compartilhamento da responsabilidade com outros agentes sobre o suprimento do produto no mercado nacional.</li><li>• Alívio de caixa, principalmente em momentos de preços internacionais elevados em relação ao GLP.</li></ul>
 <p><b>DISTRIBUIDORAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oportunidade para aquisição do produto de outras fontes.</li><li>• Maior flexibilidade nos contratos de suprimentos.</li><li>• Possibilidade de utilização da infraestrutura existente como forma de otimizar custos.</li><li>• Oportunidade de modernização da infraestrutura do País, principalmente associada ao transporte e armazenamento de GLP (portuário e terrestre).</li><li>• Maior clareza nas práticas de precificação.</li></ul>

Fonte: *Situação do Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil – Sindigás/Accenture – 2017*  
(<http://www.sindigas.org.br/uploads/situacaodoglpnobrasil.pdf>)

Apesar do interesse de outros agentes no setor ser evidente e sua participação necessária, a concretização dos investimentos em infraestrutura esbarra em entraves associados, sobretudo, à inexistência de regras claras para a formação do preço do produto, ou a existência de um mercado livre de preços flutuantes. Assim, a possibilidade de decisões da Petrobras que não sigam uma lógica de mercado oferece incertezas e inviabiliza a tomada de decisão de investimento por outros atores.

Mais ainda, a presença dominante da estatal nos terminais aquaviários inibe a atuação parcial de outros agentes, receosos de ficarem sujeitos a ela, além de não atingirem a escala necessária para eventualmente assumirem as atividades de importação.

Outros desafios são encontrados pelo setor além da precificação. O modelo de suprimento praticado pela Petrobras assegura a disponibilidade de produto a todos os players, com altos níveis de serviço. Porém, contém também características que servem de desestímulo ao investimento de outros agentes e introduz uma necessidade de flexibilidade logística, que onera o preço do GLP vendido ao consumidor.

O primeiro aspecto deste sistema se dá no modelo de rateio praticado pela estatal. A cada mês, as distribuidoras informam o quanto pretendem retirar em cada polo. Pela disponibilidade limitada do produto, normalmente é aplicada uma divisão de acordo com o histórico de volume retirado naquele polo ou em proporção ao volume de vendas da Distribuidora disponibilizado pela ANP. A interrupção da retirada durante um período de tempo e em um determinado polo dificultaria o retorno de uma distribuidora, pois se “perde” o histórico.

O desfecho deste ponto é a limitação do desenvolvimento de estratégias competitivas de suprimento pelas distribuidoras, visto que, além de ter um único provedor de GLP, as empresas possuem volumes limitados para aquisição. É um desestímulo ao investimento em capacidade de armazenamento ou formação de estoques médios. Segundo o estudo realizado<sup>83</sup>, a ocupação média dos tanques das distribuidoras no pico (representado pelo percentil 90) alcançou apenas 64% em 2014, o equivalente a 225 tanques vazios. É evidenciada a dificuldade das distribuidoras na formação de estoque mesmo com tancagem disponível.

Vale notar que, se o modelo adotado pela Petrobras até então introduz ineficiências na cadeia, ele também assegurou o suprimento do País por décadas. A mudança é necessária para permitir maior envolvimento dos demais agentes do mercado na cadeia, mas é necessário ter em mente que tais movimentos também implicam, junto com as oportunidades, maiores responsabilidades no abastecimento nacional.

<sup>83</sup> Fonte: [www.sindigas.org.br/Download/Projeto%20ILOS-IBP\\_Perspectivas%20no%20escoamento%20de%20GLP.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/Projeto%20ILOS-IBP_Perspectivas%20no%20escoamento%20de%20GLP.pdf)

Outro traço que chama a atenção no modelo de suprimento de GLP no Brasil é a incerteza quanto ao ponto de oferta do produto. Apesar da definição dos volumes a serem entregues ocorrerem em reuniões de abastecimento periódicas, a prática revela que mudanças de última hora não são raras. Quando um determinado polo não pode entregar o produto combinado naquele mês, a estatal equilibra o balanço e fornece o produto em outro ponto do País. Este processo é, frequentemente, de maneira não-programada e exige do sistema uma permanente flexibilidade e capacidade de adaptação. É um cenário que onera o preço final do GLP e prejudica o consumidor. Apesar disso, a flexibilidade da cadeia logística rodoviária permite a manutenção dos elevados níveis de serviço do sistema.

Diante das análises realizadas em estudos ILOS-IBP elaborados<sup>84</sup> e Accenture - Situação do Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil<sup>85</sup> foram identificados alguns investimentos necessários em portos e potenciais pontos de entrada de agentes privados na infraestrutura:



## Análise dos Fluxos e da Infraestrutura Futura

### Terminais Aquaviários



Foi verificada a necessidade de investimentos em berço nos terminais de Santos e Paranaguá e de tancagem em Paranaguá e Rio Grande.

		Ocupação de * Berço em 2024	Investimento em Berço	Investimento em Tancagem	Conclusões e Recomendações
Santos (Alemeia)		21%	R\$ 94 MM	-	<b>Berço:</b> Caso o GLP consiga manter o percentual que ocupa atualmente nos berços de Santos, não é necessário investimento. Contudo, com aumento projetado na movimentação de outros derivados, é provável que haja necessidade de pelo menos <b>1 novo berço</b> . Caso não exista disponibilidade de expansão do terminal em Santos, uma alternativa é a internalização desse produto no Rio de Janeiro, porém ainda seria necessária a construção de mais um berço neste terminal para acomodar esta movimentação.
Paranaguá		46%	R\$ 94 MM	R\$ 58 MM	<b>Berço:</b> É indicada a construção de pelo menos <b>1 novo berço</b> , cuja ocupação com GLP seria de 47%, com excedente para outros produtos. <b>Tancagem:</b> Considera-se o investimento em <b>duas esferas de 1500 toneladas</b> de capacidade nominal cada para atender ao lote máximo verificado em 2012. Considera-se que todas as 3 esferas existentes hoje estejam operando.
Rio Grande		30%	-	R\$ 29 MM	<b>Tancagem:</b> Caso não seja possível a utilização da tancagem da Braskem, sugere-se o investimento para construção de <b>uma esfera de 1500 toneladas</b> de capacidade nominal cada para atender ao lote necessário com frequência de atracação verificada em 2012. Essa operação seria conjunta com a cabotagem para Canoas, descarregando parte do navio em Rio Grande, o que possibilita sua entrada na Lagoa dos Patos.

\* Ocupação estimada de 1 berço. A ocupação varia de acordo com o perfil de descarga no terminal: Cabotagem ou Importação.  
Elaboração: ILOS

**Total**  
**R\$ 275 MM**

#### Nordeste:

- Suape tende a continuar sendo a principal porta de entrada para o produto no Nordeste;
- Importação em Itaqui ou Pecém para suprimento do Nordeste, no entanto, diminui a movimentação de cabotagem necessária reduzindo o OPEX do sistema.

#### Centro-Oeste:

- A adição da Bolívia, em qualquer cenário, reduz os custos do sistema pois diminui:
  - Transferência via carretas Sudeste-Centro-Oeste;
  - Necessidade de se complementar a oferta do Sudeste por importação, reduzindo a movimentação no terminal de Santos.

<sup>84</sup> Fonte: [www.sindigas.org.br/Download/Projeto%20ILOS-IBP\\_Perspectivas%20no%20escoamento%20de%20GLP.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/Projeto%20ILOS-IBP_Perspectivas%20no%20escoamento%20de%20GLP.pdf) e

<sup>85</sup> Fonte: <http://www.sindigas.org.br/uploads/situacaodoglpno brasil.pdf>

Sudeste:

- Em todas as alternativas priorizadas, Santos foi o ponto de importação de menor custo no Sudeste;
- No entanto, em um cenário de maior necessidade de importação, a movimentação nos berços pode se tornar gargalo.

**11. Deve haver pleno acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases e dutos)? Quais os possíveis entraves para efetivar esse acesso? Quais as possíveis consequências oriundas do pleno acesso?**

**RESPOSTA:**

Conforme demonstrado anteriormente, o contexto atual aponta para a necessidade de investimentos privados e revisão da estrutura de acesso à infraestrutura primária de descarregamento de GLP, com vistas em, alinhado com as medidas regulatórias expostas, nos viabilizar que as distribuidoras, mediante avaliação do mercado e planos de negócios, importassem o produto do exterior, à custos competitivos, e o transferissem direto para suas bases. Tal medida estimularia a competição com a Petrobras, que pratica preços superiores à paridade internacional.

Na mesma linha, o acesso à dutos internos e novos investimentos facilitariam a logística e reduziriam custos, considerando a maior eficiência do modal em relação ao modal rodoviário, predominante no setor.

Sobre tal aspecto, com o objetivo de estimular a concorrência para benefício do consumidor final, a ANP desenvolveu, a partir do ano 2000, a regulamentação de Livre Acesso em dutos e terminais marítimos. A legislação contempla os contratos de remuneração ao titular das instalações, o acesso à capacidade ociosa e o direito de preferência do proprietário. A execução prática de tal medida, no entanto, não aconteceu de maneira significativa

Mais ainda, por atuar ao mesmo tempo no fornecimento e na movimentação do GLP, o poder exercido pelo monopolista torna inócua qualquer tentativa de garantir o livre acesso. Mesmo que as tarifas e condições de utilização fossem definidas pelos órgãos reguladores, a companhia poderia limitar o fornecimento do produto. Isso, na prática, subjugaria os outros agentes ao seu poder.

A presença massiva da Petrobras, em todos os polos, também impede a participação parcial de outras organizações, que não desejam investir em pequena parte da capacidade, pois seus ativos se tornariam reféns das práticas da estatal naquele terminal.

A atuação da ANP nesses casos deve ser aperfeiçoada. Ela deve ser fiscalizadora de práticas abusivas e mediadora nas negociações, uma árbitra célere. Quando necessária a atuação, precisa ser reforçada e revisitada para que a regulamentação se torne efetiva e novos agentes propiciem a competitividade.

Faz-se necessária ainda a definição de regras mais claras e específicas, como o prazo de validade do direito de preferência da infraestrutura e os limites para definição de tarifas e condições de uso. É importante considerar também previsões futuras de utilização para fins de cálculo da capacidade disponível. O direito de preferência das instalações, aquele que assegura ao investidor acesso preferencial à infraestrutura que detém, garantirá que os investimentos feitos pela Transpetro ou por futuros atores não sejam prejudicados.

A celebração de contratos de longo prazo, para concessão da infraestrutura entre a detentora dos ativos e os demais agentes de mercado, de maneira complementar à regulamentação de livre acesso, é essencial para aplicação efetiva de acordos mais livres. Hoje, a contratação de capacidade “spot” não permite o planejamento de longo prazo e dificulta a atração do capital privado.

**12. Comente outros pontos que julgar pertinentes sobre possibilidades de aprimoramentos regulatórios no setor de abastecimento de combustíveis. Solicita-se ainda encaminhar estudos nacionais e internacionais ou outras referências bibliográficas para subsidiar o presente trabalho.**

**RESPOSTA:**

Ao longo do presente questionário, buscou-se, à exaustão, trazer luz sobre medidas estruturantes com potencial para ampliar os níveis de eficiência e viabilizar investimentos, sem prejuízos à complexa estrutura de abastecimento de GLP, evitando retrocessos regulatórios. Nessa linha, **essencial considerar a hierarquização de medidas**, sob pena de, não haver investimento privado em infraestrutura primária e se atingir o colapso do abastecimento. Quais sejam, inicialmente, a **revisão do papel do monopolista, do ponto de vista de infraestrutura e formação de preços, bem como o fim das anacrônicas restrições impostas ao energético.**

**No que tange a política de preços diferenciados**, persistindo a diferenciação dos preços de GLP residencial e industrial, sugere-se, alternativamente, à ANP, a revisão da R.ANP 49/2016 para tornar possível contabilizar a aquisição do GLP importado na mesma parcela do industrial adquirido dentro do sistema Petrobrás. Conforme amplamente demonstrado, atualmente o GLP importado pela distribuidora, adquirido fora do sistema Petrobras, entra na conta para determinar o percentual de GLP doméstico e industrial, penalizando a distribuidora que importa o produto, através da alteração do seu perfil de compra.

Ademais, em linha com a proposta do Governo atual de estabelecimento de um programa contínuo de desburocratização, a qual consideramos prioritária e louvável, elencamos, na sequência, outras medidas que avaliamos positivas para a sociedade.

Nesse contexto, a **simplificação da legislação para abertura de distribuidora**, nas esferas Municipal, Estadual e Federal, faz-se necessária. Atualmente, o tempo tomado desde a ideia de abrir uma base de distribuidora até a efetiva operação pode levar de 3 a 5 anos, grande parte dele tomado pela burocracia estatal. Demonstramos a burocracia e sugestões de melhoria em material anexo<sup>86</sup>.

**Do ponto de vista ambiental**, para além do excessivo prazo para avaliação de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto do Meio Ambiente – RIMA, importante considerar que, apesar do comprovado baixo impacto gerado pelo GLP, o IBAMA classifica as atividades envolvendo GLP como de alto potencial poluidor, com impactos sobre a competitividade e geração de entraves burocráticos, tendo em vista a exigência de a distribuidora e ao revendedor de GLP de realização do Cadastro Técnico Federal – CTF, e o consequente pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, paga trimestralmente de acordo com o porte da empresa. Gerando ainda a necessidade de apresentação anual de relatório de resíduos sólidos e comercialização de combustíveis. Nessa linha, importante destacar que, dentre os combustíveis fósseis, é um dos que menos gera emissões de CO<sub>2</sub>, sendo menos prejudicial à camada de ozônio, e que as instalações de bases de distribuição e revenda não geram quaisquer resíduos, de modo que a classificação utilizada pelo órgão ambiental merece revisão.

**Outro ponto passível de atenção é a alteração da R.ANP n. 680/17**, com vistas em permitir que o certificado de qualidade de GLP, emitido pelo produtor internacional, seja aceito na importação, sem a necessidade de novos ensaios, desde que as especificações do GLP constantes na R.ANP n. 18/04 para o produto sejam atendidas. Atualmente, a resolução citada prevê ensaios e certificação na entrada do GLP importado no Brasil por laboratório certificado pelo INMETRO. Em larga medida, os laboratórios brasileiros estão ocupados pela alta demanda proveniente da Petrobras e não dispõem de capacidade ociosa para fazer tal operação. Tal contexto é agravado nos casos de importação por via rodoviária, em carretas de 20 a 30ton de capacidade de gás.

---

<sup>86</sup> Mapeamento de Processos – Abertura de Distribuidora de GLP. Escola do Gás. Julho 2019. Disponível em: [http://www.sindigas.org.br/Download/Mapeamento%20de%20Processos\\_escola%20do%20gas.pdf](http://www.sindigas.org.br/Download/Mapeamento%20de%20Processos_escola%20do%20gas.pdf)

Sugere-se ainda a **simplificação dos critérios de segurança para abertura de revendas de gás** (NBR 15514 e R.ANP n. 51/16), em processo na ABNT, com foco na redução dos investimentos para abertura de revendas de gás, na diminuição das penalidades e, sem prejuízo aos aspectos de segurança, e no estímulo à competição entre elas.

**Proposta ainda a ser considerada é a revogação da R.ANP n. 70/11**, que regula estacionamento de veículos dentro de revendas de gás. Não bastasse o nível de intervenção da agência, ao regular o tema, inibindo investimentos e novas soluções de mercado, a redação impossibilita que o setor de revenda de GLP utilize o sistema logístico mais eficiente e conhecido internacionalmente, chamado *roll-on/roll-off*, tendo em vista a exigência de que as carretas estejam sempre conectadas aos cavalinhos, bem como determina limitações ao número de vasilhames nos espaços de armazenagem e estacionamento.

**Outra revogação que deve ser considerada é a da R.ANP 26/15**, que regulamenta a entrega de recipientes transportáveis de GLP, limita os veículos para transporte de GLP, cria documentos, adesivos e outras exigências para veículos, com penalidades variando de R\$5mil a R\$5milhões. De mesmo modo, para além do aspecto intervencionista, trata-se de matéria já abarcada pela legislação de transporte de produtos perigosos.

Finalmente, extrapolando a esfera federal, **há que se considerar as distorções geradas por diferentes alíquotas de ICMS**, centralmente em áreas de fronteiras entre estados, cujo efeito, a depender do desnível, é o de incentivo ao contrabando e sonegação, acarretando prejuízos e desincentivos aos investidores privados locais. Importante esclarecer, nesse aspecto, que, apesar da evidente importância de uma reforma tributária ampla, não se pretende aqui intervir na competência estadual de definição de alíquotas, mas sim de propor que haja uma intensificação da fiscalização, com foco na geração de efeitos positivos sobre o erário e na ampliação de investimentos.

### **Propostas de simplificação**

No breve espaço de tempo que o Sindigás teve para preparação do material apresentado, cumpre trazer, complementarmente, uma lista desenvolvida por consultoria externa com pontos exemplificativos que tratam desde simplificação de normas e redução de burocracias, até harmonização de diretrizes dos diversos organismos governamentais relacionadas ao setor de GLP:

- Promover simplificação dos zoneamentos urbanos das cidades para permitir que revendas de gás sejam instaladas em mais zonas da cidade com capacidades maiores, uma vez que o botijão de gás tem forte apelo de distância, visto que é um produto que pesa 28 quilos cheio, o consumidor deseja ter o suprimento perto de casa;
- Estudar as zonas permitidas no plano diretor das cidades para bases de envasamento de GLP, onde há o armazenamento de GLP em tanques, enchimento de recipientes, transferência granel, no intuito de permitir em mais bairros das cidades;
- Prefeitura eliminar alvarás de construção e somente emitir alvará de funcionamento de empreendimentos;
- Eliminar a exigência de estudo de tráfego em distribuidoras de GLP, visto que a atividade não gera tráfego ao ponto de influenciar negativamente o trânsito nas localidades;
- Eliminar a exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança para instalação de bases de GLP, visto que os Estudos ambientais contemplam todas as informações dadas no EIV;
- Eliminar Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação Ambiental Estadual, conceder somente a Licença de Operação (LO), caso o solicitante atenda os critérios da legislação;
- Unificar as normas técnicas dos Corpos de Bombeiros de todo o Brasil, de forma a ter um padrão só, sem a necessidade de exigências adicionais regionais;

- Revisar a IT-28 dos Corpos de Bombeiros para igualar ao padrão federal de exigência de sistema preventivo fixo de combate a incêndio (hidrante), a partir da capacidade de armazenamento classe 6 inclusive, como previsto na ABNT NBR 15514, aprovada pela Resolução ANP nº 51/16, como padrão de segurança de revendas de gás no Brasil;
- Reclassificar a atividade de revenda e distribuição de Gás GLP, retirando da categoria de potencial poluidor alto. Como demonstramos neste estudo, o GLP deixa um passivo positivo para o meio ambiente e a atividade deveria ser estimulada e não restringida;
- Órgão metrológicos e ANP deixar de exigir arqueação de tanques, visto que o recebimento de GLP é medido através de equipamentos de medição modernos e não mais na medição de volume dos tanques das distribuidoras;
- ANP e ABNT concluir estudos de simplificação da NBR 15186, para reduzir área mínima e exigências, desde que dentro dos critérios mínimos de segurança, para abrir uma base de envasamento de GLP;
- ANP alterar o critério para que as bases construídas antes da publicação da ABNT NBR 15186 possam acrescentar tancagem, segundo os critérios da legislação da época e não ter que se adequar à nova legislação, visto que isso não seria possível;
- ANP e ABNT concluir revisão da NBR 15514, critérios de segurança de área de armazenamento de GLP em recipientes, geralmente em revendas de gás, reduzindo os investimentos em espaço físico, além de redução de custos regulatórios com multas e outras penalidades;
- Revogar a Resolução ANP nº 70/16 de estacionamento de veículos em revendas de gás, principalmente para permitir o sistema logístico roll-on roll off, na carga e descarga em revendas de gás, além de promover redução de custo regulatório com penalidades para revendas de gás;
- Revogar a Resolução ANP nº 26/15 de veículos de entrega de recipientes cheios de GLP em consumidores, porque há um claro conflito de competências, visto que quem legisla sobre transporte de produtos perigosos é a ANTT, e já faz isso através do Decreto 96044/88, Resolução ANTT nº 5232/16 e Resoluções complementares. Isso reduzirá custos regulatórios com penalidades para revendas de gás;
- Corpos de Bombeiros, adotar em todo o Brasil no novo critério de segurança para áreas de armazenamento de GLP em revendas de gás para emissão do Atestado de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB;
- ANP atribuir vistoria de segurança das bases de distribuidora para os Corpos de Bombeiros Estaduais, assim como faz com revendas de gás, bastando exigir o Atestado de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB, atestando que está atendendo a NBRT 15186;
- ANP deixar de exigir projeto da distribuidora, planta de locação da instalação, ART, projeto de tanques, fluxograma de engenharia, projeto de combate a incêndio, planta de classificação elétrica, aterramento, laudo de tanques, relatório fotográfico e outros documentos já exigidos em fase anteriores para emissão das licenças e Atestados que já exige para obtenção do AVCB e licenças ambientais; e
- Ministério do Trabalho – simplificar as exigências de segurança previstas nas normas regulamentadoras.

Acreditamos que a implementação destas medidas irá reduzir a burocracia, estimulando a concorrência neste segmento.

## MATERIAIS ANEXOS:

- 1) Transparência na Formação de Preços e Incentivos à Colusão. José Tavares de Araújo Jr. Março 2019. Acesso: [clique aqui](#).
- 2) A Competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição. José Tavares de Araujo Jr. Outubro 2018 - Acesso: [clique aqui](#).
- 3) A Regulação do Setor de GLP no Brasil: 2003 – 2016. José Tavares de Araujo Jr. Abril 2017. Acesso: [clique aqui](#).
- 4) Análise de Impacto Regulatório das Restrições ao Uso de GLP. José Tavares de Araujo Jr. Junho de 2017 – Acesso: [clique aqui](#).
- 5) Integração Vertical e Competição no Setor de GLP: Anatomia de um falso debate. José Tavares de Araujo Jr. Julho 2015. Acesso: [clique aqui](#).
- 6) O Atual Marco Regulatório do Setor de GLP: Uma Avaliação. José Tavares de Araujo Jr. Novembro 2014. Acesso: [clique aqui](#).
- 7) Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado. LCA Consultores. Outubro de 2018. Acesso: [clique aqui](#).
- 8) Avaliação sobre a racionalidade econômica de adoção de modelo de recarga fracionada de Gás LP em domicílio no Brasil. LCA Consultores. Setembro 2017. Acesso: [clique aqui](#).
- 9) Estudo Accenture. AIGLP. TPC ANP nº 07/2018 - Acesso: [clique aqui](#).
- 10) Power point Accenture benchmark. AIGLP. Acesso: [clique aqui](#).
- 11) Situação do Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil. Caderno Accenture. Sindigás 2017. Acesso: [clique aqui](#).
- 12) Artigo Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil. Ligabom. Maio 2019. Acesso: [clique aqui](#).
- 13) Questões-Chave sobre a Regulação do Mercado de GLP: uma contribuição sobre a comercialização e o enchimento fracionado de recipientes. Helder Queiroz Pinto Junior. Novembro 2015. Acesso: [clique aqui](#).
- 14) Pesagem dos botijões de 13kg vazios que retornam do consumidor. Resumo Executivo. Janeiro 2011. Acesso: [clique aqui](#).
- 15) Avaliação técnica ABNT - Parecer Conclusivo. Sindigás. Dezembro 2011. Acesso: [clique aqui](#).
- 16) Nota Técnica Sindigás - Recipientes P-20 e Reabastecimento em Empilhadeiras na Indústria e Comércio – Inaplicabilidade P-13. Julho 2019. Acesso: [clique aqui](#).

- 17) Ensaio em Equipamentos, com utilização de botijão de 13kg de GLP. Estudo Laboratório Falcão Bauer. Janeiro 2013. Acesso: [clique aqui](#).
- 18) Sistema de distribuição de GLP. Cláudia Lima Marques e Bruno Miragem. Novembro 2018. Acesso: [clique aqui](#).
- 19) Análise impactos concorrenciais e regulatórios de eventual permissão pela ANP ao enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP por parte dos distribuidoras e comercialização de GLP em recipientes de outras marcas. *Legal Opinion*. Escritório VMCA. Vinicius Marques de Carvalho e Eduardo Frade Rodrigues. Dezembro 2018. Acesso: [clique aqui](#).
- 20) Mapeamento de Processos – Abertura de Distribuidora de GLP. Escola do Gás. Julho 2019. Acesso: [clique aqui](#).
- 21) Brasil Consulting, Engenharia e Gestão Empresarial Ltda. Avaliação Metrológica Sobre a Utilização do Recipiente Transportável para GLP. Julho 2019. Acesso: [clique aqui](#).
- 22) Análise dos Impactos do Enchimento Fracionado de Recipientes de GLP por parte dos Distribuidores. Escola do Gás. Novembro 2018. Acesso: [clique aqui](#).
- 23) Análise dos Impactos da Comercialização de GLP em Recipientes de GLP de outras marcas (Om.). Escola do Gás. Novembro 2018. Acesso: [clique aqui](#).
- 24) Perspectivas no escoamento de GLP no Brasil. IBP – ILOS. Janeiro 2015. Acesso: [clique aqui](#).
- 25) Sistema Simplificado de Informações de Movimentação de Produtos dos Revendedores de GLP – SIMP.R. Sindigás 2019. Acesso: [clique aqui](#).
- 26) Cartilhas GLP no Brasil. Volume 1 – 10. Sindigás. Acesso: [clique aqui](#).
- 27) Materiais Sindigás para conscientização dos consumidores.
  - a. Reguladores e mangueiras para uso em botijões de gás - [acesso](#);
  - b. Dicas para a instalação correta do seu botijão – [acesso](#);
  - c. Quadrinho Agente X conscientização consumidor – [acesso](#);
  - d. Vídeo Agente X conscientização consumidor – [acesso](#).
- 28) Correspondência Fogás – Sindigás: Lançamento de Novo Vasilhame no Mercado de GLP – “P-10 Fogás”. [Acesso](#).
- 29) Fundação de Apoio ao Corpo de Bombeiros - Fundabom. Segurança no enchimento de botijões de gás. Cel. Rogério Duarte. Março 2019. [Acesso](#).
- 30) Adriano Horta Loureiro. Recarga de GLP. Revista Emergência. Junho 2017. [Acesso](#).
- 31) Cesar Ourique da Silva Almeida. Enchimento fracionado de botijões: proposta absurda e perigosa. Revista Incêndio. Abril 2019. [Acesso](#).

32) Sindigás. PANORAMA DO SETOR DE GLP EM MOVIMENTO. Maio 2019 – 34ª Edição. [Acesso](#).

33) Matérias de acidentes em países com modelo de enchimento fracionado/remoto:

**NIGÉRIA**

a) <http://www.vanguardngr.com/2011/10/lpg-forte-oil-launches-domestic-gas-refill-stations/>;

(Sem fotos)

b) <http://sunnewsonline.com/explosions-nlpga-calls-for-enforcement-of-lpg-standards-2/>;



c) <http://www.independent.co.uk/news/world/africa/nigeria-explosion-100-dead-in-gas-plant-accident-as-crowds-queue-to-fuel-for-christmas-day-a6785771.html>



**GANÁ**

a) <http://www.graphic.com.gh/features/opinion/liquefied-petroleum-gas-bottling-plants-solution-to-high-risk-dispensing-stations.html>;



- b) [http://www.ghanaiantimes.com.gh/residents-express-worry-over-lpg-stations/;](http://www.ghanaiantimes.com.gh/residents-express-worry-over-lpg-stations/)
- c) [http://www.todaygh.com/96-died-486-injured-in-gas-explosions-between-2007-and-2015/;](http://www.todaygh.com/96-died-486-injured-in-gas-explosions-between-2007-and-2015/)
- d) <http://grabghana.com/portal/site/news/detail/32811;>



- e) <https://www.myjoyonline.com/business/2017/october-17th/atomic-explosion-be-scientific-not-sentimental-lpg-marketers-tell-govt.php> (Video)



- f) <http://www.nsempii.com/lpg-operators-on-strike-over-cylinder-re-circulation/>



- g) <https://www.chicagotribune.com/nation-world/ct-ghana-gas-station-explosions-20171008-story.html>