



São Paulo/SP, 31 de julho de 2019.

Ao

PROGRAMA ABASTECE BRASIL

Ministério de Minas e Energia,

Bloco U, Brasília/DF

Ref.: Questionário da Resolução CNPE nº 12 de 04/06/2019

Ilustríssimos Senhores,

Copagaz Distribuidora de Gás S.A., com sede na Rua Guararapes, 1855 - 12º and., Brooklin Paulista, São Paulo/SP, inscrita no CNPJ/MF sob nº. 03.237.583/0001-67, vem respeitosamente, em razão do convite para reunião e solicitação de apresentação de respostas a um questionário elaborado por V.Sas., apresentar considerações iniciais.

Primeiramente, desejamos parabenizar esta iniciativa, que temos certeza que vem para buscar alternativas e soluções ao nosso setor de GLP, como uma oportunidade para uma aproximação de discussões de aflições do mercado de forma salutar, transparente e incentivadora da participação da sociedade nas políticas públicas.

Gostaríamos de apresentar nossos apontamentos com a certeza que ainda teremos oportunidade de contribuir para essa missiva de estudos, mediante a apresentação posterior de eventual trabalho que possamos entender que contribuirá para a empreita pretendida.

Por fim, gostaríamos de, com base na lei de transparência, ter acesso a todos os materiais que este Programa detenha ou venha a obter, bem como da evolução e consequências deste trabalho, com potenciais novas oportunidades de participação, com o único fim de estarmos cientes dos andamentos desses estudos e das condutas ou sugestões a serem ofertadas pelo Governo.

No mais, com os préstimos de estima e consideração, apresentamos nossas respostas em anexo do questionário proposto por V.Sas. e ficamos a disposição para quaisquer outros esclarecimentos que se façam necessário.

Atenciosamente,

Cimara Araujo

Legal Regulation & Compliance Manager



ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

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?

A livre concorrência é um valor necessário para que os agentes privados possam desenvolver suas atividades, pois confere justiça e equidade ao mercado, de tal forma que consigam auferir lucros reais baseados na sua produtividade e esforço, conduzidos pela própria demanda e pela capacidade de combaterem entraves ou impedimentos inerentes ao próprio setor.

O segmento do GLP não é uma exceção a esta regra. Um dos diferenciais do nosso setor é que o Estado interfere na nossa atividade em razão do disposto nos artigos 170 e seguintes da Constituição Federal e na Lei nº 9.478/99.

Contudo, essa necessidade de intervenção salutar deve ser inserida dentro da razoabilidade necessária para colocar, da forma mais efetiva possível, um novo panorama dentro de um contexto de observância à técnica e ao funcionamento efetivo do mercado.

Ao estudar a intervenção do Estado na atividade econômica, Alexandre Aragão¹ sustenta que a mesma deve observar os três elementos consistentes do princípio da razoabilidade, que deve vigorar em atos normativos restritivos de conduta. Seriam esses elementos que igualmente devem ser aplicáveis ao caso do GLP:

(a) A restrição à liberdade do mercado deve ser apropriada à realização dos objetivos sociais perquiridos - elemento adequação dos meios aos fins.

(b) O Estado deve impor a menor restrição possível, de forma que, dentre as várias medidas aptas a realizar a finalidade pública, opte pela menos restritiva à liberdade de mercado - elemento necessidade.

(c) A restrição imposta ao mercado deve ser equilibradamente compatível com o benefício social visado, isto é, mesmo que aquela seja o meio menos gravoso, deve, tendo em vista a finalidade pública almejada, “valer a pena” - proporcionalidade em sentido estrito.

Para além destas questões, no nosso entendimento, a interferência do Estado na atividade econômica deve sempre ter em mente o controle e o combate a condutas fora da

¹ Renno, Aragão e Lopes da Costa. Legal Opinion – possibilidade da ANP revogar o art. 30 da Resolução ANP nº 15/05.2006. SINDIGAS. Regulação do setor de GLP no Brasil. 2017. Pag. 277. Disponível em http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2017/09/Regulacao_do_setor_de_GLP_no_Brasil.pdf

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

legalidade, como a própria clandestinidade, fraudes, como evasão de divisas ou mesmo uso indevido por parte de terceiros de bens alheios.

Com isso, uma alteração de regulação muito voluntariosa pode trazer caráter de uma falsa promoção a livre concorrência, em seu teor implicando efetiva limitação a concorrência ou prejuízo ao consumidor, seja no seu quesito segurança, seja no quesito custo/benefício. Neste sentido o parecer do Vinicius Marques de Carvalho e Eduardo Frade Rodrigues² já alertava:

(...) 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.

E este cenário pode motivar a iniciativa privada a não continuar no desempenho desta atividade por receios de incorrer nos custos de transação em um ambiente pautado pela insegurança jurídica, retirando o incentivo de se efetuar investimentos e de praticar a atividade de forma legal e adequada.

A Copagaz é a quinta empresa do mercado, não perfazendo 10% de *market share*³. E por este fato propostas de alterações não suficientemente calcadas em estudos econômicos prévios ou motivadas por falsas verdades tendem a impactar de forma mais rápida a mesma, principalmente se tais alterações versarem sobre uma modificação impactante de modelo, diante da sua capacidade menor de deter recursos disponíveis para adequações radicais de investimentos. E se esse contexto vier somado ao aumento desproporcional do risco do negócio, a sua sobrevivência poderá ficar abalada por razões de razoabilidade na busca da sobrevivência do negócio e do lucro justo dentro dos ditames legais.

Diariamente a Copagaz detém na sua rotina a promoção da livre concorrência através de árdua batalha para manter seu enfrentamento perante seus concorrentes através da demonstração de preços, investimentos e serviços na tentativa de ser diferenciado, uma vez que

² 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. Pag. 07. Disponível em: http://www.sindicag.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/20181217_ParecerSindiga%CC%81sTPCANP07_2018.pdf

³ Maiores informações da Copagaz podem ser obtidas no seu Relatório de Sustentabilidade de 2018, disponível em: <http://rs2018copagaz.hospedagemdesites.ws/>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

seu produto de comercialização é, de fato, uma *commodity*. Por isso existe a compreensão pela empresa que a concorrência neste setor já é promovida à exaustão, conforme inclusive asseverado pelo Prof. Helder Queiroz⁴:

Apesar do mercado de distribuição de GLP ser concentrado, destaca-se que existe rivalidade entre as firmas líderes e, no plano regional, há uma diferenciada estrutura de mercado, com graus de concentração diversos, que variam bastante de um estado a outro. Considerando-se ainda que o mercado relevante é o mercado estadual, é importante destacar que empresas de porte menor que o das quatro líderes conseguem escalas mínimas eficientes para suas operações e participar ativamente do mercado de GLP (...).

Por isso, entendemos que de fato existem diretrizes que podem implantar uma maior promoção a concorrência, mas que se tratam de condições mais basilares que aquelas contidas nas propostas ultimamente veiculadas na mídia e que, no nosso entendimento, não são de forma alguma prioritárias – podendo ser até deletérias - para o desenvolvimento do setor.

Novas medidas regulatórias que podem impactar sobremaneira o negócio e que não correspondem nem às preferências do consumidor nem ao funcionamento efetivo do mercado devem ser tratadas com muito cuidado e amparadas por todos os níveis técnicos de análise de todas as suas possíveis consequências. Na medida do possível, devem ser utilizadas as estruturas de análise de impacto regulatório na forma definida na Medida Provisória nº 881/2019 e na Lei 13.848/2019, sob pena de ocorrência de dano concorrencial.

Nesse sentido consideramos que as diretrizes básicas para a promoção da livre concorrência no setor é implantar medidas para que os pares de mercado possam atuar sem praticar fraudes, sem empresa monopolista, com liberdade para buscar oportunidades de importação, sem restrição de usos do produto que não afetam a segurança do consumidor e sem diferença de preços na aquisição do mesmo produto.

E, independentemente das diretrizes técnicas emitidas pelos órgãos consultivos, entendemos que as deliberações técnicas definidas pela Agencia Nacional do Petróleo, Gás

⁴ 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. 04. Disponível em: <http://www.sindicagaz.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Relatorio%20Helder%20Queiroz%20TPC%20GLP%20231118.pdf>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Natural e Biocombustíveis – ANP detém um bom nível de acuidade. Isso porque a mesma apresenta procedimentos que reforçam a transparência necessária de um órgão público, dentro do ritual de abertura de consulta e audiência pública, conforme preconiza o artigo 19 da Lei nº 9.478/97 e Resolução ANP nº 05/2004, bem como por possuir o aparato técnico necessário para realizar sua atividade normativa, na forma na Lei do Petróleo.

Neste contexto, consideramos essencial que a agência reguladora, amparada pelos demais órgãos consultivos que impactam na nossa atividade, façam o devido desenvolvimento das diretrizes que consideramos vitais para que nosso mercado se torne muito mais eficiente. Muitas destas diretrizes são objeto de exauridos debates no setor há anos, inclusive no âmbito do Combustível Brasil, sendo que até o presente momento não foi emanado posicionamento do Governo quanto à adequação. São elas:

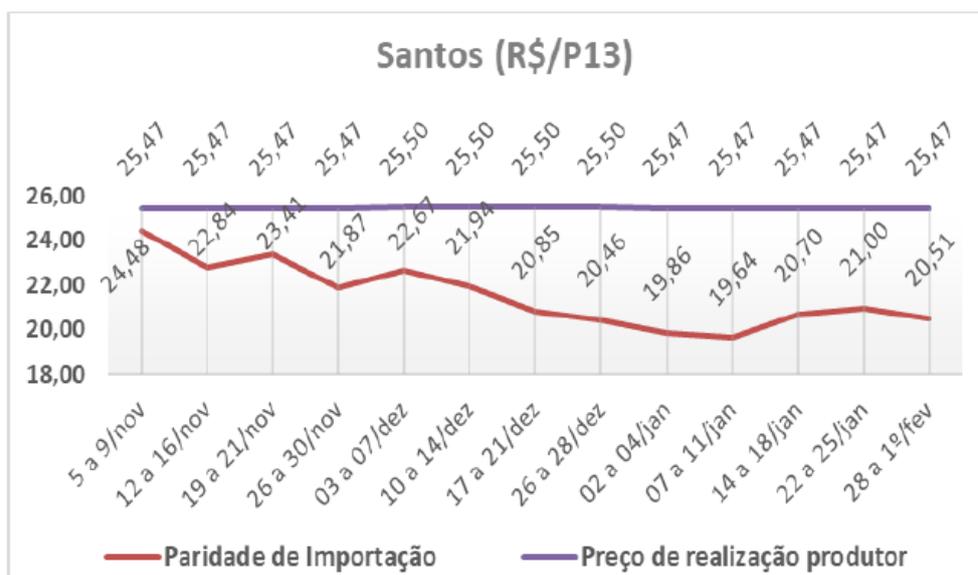
a. Fim do preço diferenciado praticado para a venda do GLP com base na embalagem comercializada pela Distribuidora (até P-13).

Essa política estabelecida como SUGESTÃO pela Resolução CNPE nº 04/2005, e que vem sendo adotada pela Petrobras, consiste numa forma inadequada, ao nosso ver, de auxiliar a população de baixa renda a obtenção deste produto. Isso porque o benefício do preço diferenciado é alcançado por todos os usuários do GLP acondicionado na embalagem até 13 quilos (P-13), sem distinção da sua capacidade econômica, uma vez que não existe qualquer vinculação de aplicação de preço à renda do consumidor.

Lembramos que utilização da política de preço diferenciado pela Petrobras é um importante inibidor para qualquer uma das Distribuidoras realizarem investimentos em busca de importação do produto GLP. Isso porque, uma vez que a Petrobras detém o monopólio da produção e refino do GLP no Brasil, com pouca transparência na sua prática de preço e sem enfrentamentos de contestações ou possibilidades de negociações, a mesma utilizando-se da prerrogativa concedida por esta política, pode realizar qualquer tipo de manobra para colocar o preço no valor que entender.

Nos últimos tempos, com os reajustes, o preço praticado pela Petrobras, inclusive para o P-13, encontra-se superior ao preço de paridade internacional, conforme gráfico abaixo:

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, análise Sindigás

(mensal – até jan/19)

Essa situação até poderia ser um incentivador para que os agentes de mercado buscassem outras alternativas na importação para concretizar o suprimento da sua matéria-prima.

Contudo, caso a Petrobras observe uma tendência do mercado de buscar importações, a exemplo do que ela fez no setor de diesel, ela poderá baixar o preço se amparando na Resolução CNPE nº 04/2005, confirmando a situação de insegurança jurídica para investimentos mediante a continuidade da aplicação do preço diferenciado.

Outro ponto relevante da continuidade do preço diferenciado é que sua instituição foi realizada para amparar a população com menor poder aquisitivo, baseado no fato que o GLP detém apelo social por ser a principal energia de cocção em todos os lares brasileiros, e com isso é preocupação do Governo que a população carente possa ter acesso ao mesmo. Contudo, a forma como esta política está implantada, através de um preço diferenciado praticado pela Petrobras, de fato, não alcança o objetivo pretendido nesta Resolução.

Veja que a comercialização do P-13 com o preço diferenciado não é somente destinada a população de baixa renda, mas a toda a população, inclusive com poder aquisitivo superior. Assim, esta política pública, feita por meio de uma empresa estatal que detém

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

como finalidade lucros, definitivamente não alcança seu objetivo. Caso realmente o Governo deseje implantar uma política pública para este fim, deve fazê-lo por outro modal que não seja na relação direta da Petrobras para a precificação do seu produto na comercialização com seus clientes adquirentes (Distribuidoras).

Assim, a equalização dos preços do GLP converteria todo esse panorama num ambiente muito mais justo sob o ponto de vista concorrencial e social, com único paradigma, que traria segurança jurídica para atrair investimentos do agente privado, bem como possibilitaria ao Governo a realizar uma efetiva política pública que pudesse alcançar o público alvo.

b. Liberação de outros usos

Conforme é notório, a restrição ao uso do GLP adveio da preocupação do Governo na falta do petróleo com a Guerra do Golfo, na década de 90, quando a dependência da importação era no importe de 80% do GLP consumido no Brasil. Neste sentido destacamos o esclarecimento do Sindigas⁷ a respeito:

As restrições de uso se contextualizam com o cenário de 1991, quando vivíamos em pleno estado interventor, onde o gás era fortemente subsidiado pela conta petróleo (PPE – Parcela de Preço Específico), tendo alta dependência do mercado externo. Nesse contexto, devido a Primeira Guerra do Golfo, que envolvia o Iraque e o Kuwait, foram criadas as restrições de uso pelo temor de um desabastecimento mundial.

E desde então, apesar da mudança do panorama da oferta desse produto no Brasil e no Mundo, tais restrições continuam a ser vinculantes, apesar de não mais subsistirem os fatores que justificavam tais restrições.

Neste sentido, ainda mais em época de crise econômica, impedir o agente de mercado de buscar alternativas viáveis para a comercialização do seu produto implica em ineficiências e desaceleração da atividade econômica.

Com a liberação dos outros usos, abrem-se possibilidades consideráveis para as Distribuidoras buscarem novos parceiros de negócios, aquecendo a economia,

⁷ Regulação do setor de GLP no Brasil. 2017. Pag. 08. Disponível em http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2017/09/Regulacao_do_setor_de_GLP_no_Brasil.pdf

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

principalmente no agronegócio, que é um mercado favorável em razão de ser mantido pela demanda externa, o que não deveria ser desprezado pelo Governo, principalmente sob justificativas pouco sustentáveis. Igualmente essa liberação incentivaria as Distribuidoras a buscarem fontes alternativas de suprimento que não exclusivamente a Petrobras, arriscando uma importação, mesmo que a preço superior, se houvesse uma nova faixa de mercado a ser explorada.

Ademais, deve-se ressaltar que as proibições, para o GLP, de utilizações específicas não incidem sobre o GN. Conseqüentemente, a parcela do mercado de gás é alocada para o GN através da exclusão arbitrária e injustificada do GLP nestes segmentos de uso proibido, o que é apto a gerar maiores preços ao consumidor e menor qualidade de serviço prestado, além de artificialmente diminuir a competitividade do setor de GLP. Assim, o fim das restrições sobre o uso de GLP concorreria para o estabelecimento de um ambiente concorrencial mais saudável no setor de gás.

Uma das justificativas para a permanência da proibição de outros usos para o GLP utilizadas pelo Governo, especialmente pela Petrobras, é justamente sua vinculação com a questão exposta no item “a” acima do preço diferenciado. A retórica sustenta que enquanto vigorar o preço diferenciado, não haverá possibilidades de liberação dos outros usos.

Prevalecer essas proibições com a justificativa que uma não pode deixar de existir se a outra não ser resolvida é comprovar a falta de fundamentos reais para a sustentação de ambas as restrições.

Da mesma forma que o item “a” supra, este foi objeto de amplo debate no Combustível Brasil, bem como junto com o item “a” foi um dos tópicos apontados pela ANP no Workshop Cenário Atual e Perspectivas para o Mercado de Combustíveis no Brasil de Búzios, realizado em 2018 ,como pendente de solução e que já tinha sido mapeado como um tópico a ser resolvido no Workshop de Búzios de 2009⁸.

Desta forma, a liberação de usos incentivaria de forma muito favorável a promoção concorrencial, não havendo razões eficazes para sua manutenção.

⁸ Apresentação da ANP, Evolução do Mercado 2009 –2018, Slide 22, marcações em amarelo não resolvidas. Disponível em <http://www.anp.gov.br/images/Palestras/buzios-2018/1.carta-de-buzios.pdf>

c. Término do monopólio da Petrobras na produção, refino e infraestrutura.

A Petrobras ainda é a única fonte de suprimento disponível para as Distribuidoras de GLP no Brasil. Isso porque sua atuação é monopolista, seja na produção ou no refino, conforme já asseveraram a ANP e CADE⁹, seja na posse das infraestruturas primárias disponíveis para recebimento de GLP importado via marítima através da sua subsidiária Transpetro.

Tal monopólio confere evidentemente um desproporcional poder de barganha à Petrobras frente às distribuidoras de GLP, o que gera dificuldades para o setor e ineficiências.

Tal poder de barganha desproporcional é exercido através de estipulações contratuais impositivas e desequilibradas, para as quais inexistente possibilidade de efetiva contestação. Subsistem também condutas imperativas da Petrobras no que concerne a como as Distribuidoras devem adquirir e retirar o seu produto, encontrando-se as distribuidoras vulneráveis inclusive na busca de demanda dentro dos polos de suprimentos. Exemplos de condições contratuais desequilibradas e práticas que ensejam desequilíbrio são:

- (i) prazos para cumprimento de obrigações que não são adequados às necessidades das distribuidoras, atendendo somente à voluntariedade da Petrobras;
- (ii) falta de observância das contraprestações devidas pela Petrobras;
- (iii) equívoco na definição do ponto de medição, no qual deveria ser considerado o ponto de entrada efetivo da Distribuidora, e não a saída da Petrobras, englobando assim o percurso do gasoduto pertencente a própria Petrobras da saída desta até a entrada da Distribuidora.
- (iv) Práticas de preço de formulação pouco transparentes.

⁹ Nota Técnica nº 37/2018/DEE/já afirmou sobre posicionamento da ANP que a Petrobras é monopolista do refino, conforme reprodução: "... a ANP já compreendeu que há um monopólio de fato no setor de refino no Brasil. Entendeu, também, que a "ausência de efetiva concorrência no mercado de refino gera desequilíbrio no mercado passível de intervenção" (pg. 03). Disponível em http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/n20/nota-tecnica_33-2018.pdf

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

- (v) Inexistência de observância às necessidades da Distribuidora no suprimento, com determinações de readequação de retirada de produto em prejuízo da Distribuidora e em confronto ao previsto em contrato em razão da ineficiência operacional da Petrobras, sem qualquer tipo de compensação financeira.
- (vi) Repasse às Distribuidoras de custos operacionais por déficit de eficiência da condução do negócio pela própria Petrobras, como sobreestadias de navio provindo das importações por falta de armazenamento, que não está relacionado efetivamente à capacidade de armazenamento da Distribuidora, mas somente da Petrobras.
- (vii) descon sideração do papel da ANP como arbitro e mediador do contrato, na forma da Lei de Petróleo (Lei 9.478/97);

Assim, por ser monopolista, a Petrobras conduz o mercado a seu bel-prazer, sem efetivamente levar em consideração os anseios dos seus parceiros comerciais, configurando um ambiente pouco saudável sob o aspecto concorrencial. Com esta realidade, as Distribuidoras não detêm nem mesmo uma flexibilidade consistente em buscar outras formas de obtenção do GLP, mesmo que esporádicas, sob pena de inviabilizar sua relação com a monopolista Petrobras, criando um círculo vicioso, seja pelas justificativas do preço diferenciado, seja pela atuação da Petrobras.

E no quesito da infraestrutura esta situação não é diferente, uma vez que todos os ativos existentes no país, além de deficitários e precários para a demanda, pertencem a Transpetro, subsidiária da Petrobras, como acima citado.

Conforme informações da Transpetro nas vezes tentadas, a Petrobras ocupa toda a capacidade instalada de sua infraestrutura, inexistindo possibilidade de acesso a estes bens para uso de terceiros, que fica exclusiva para a operação do sistema Petrobras.

Assim, novamente essa situação inviabiliza as possibilidades de importação que necessitam de infraestrutura de recebimento do produto dentro da estrutura já existente, excluindo a entrada de outros *players* no mercado e ensejando perdas para o consumidor.

d. Incentivo efetivo às importações e busca de outras fontes de suprimento

Como já discorrido acima, consideramos essencial que haja incentivos efetivos para que as Distribuidoras possam praticar as importações como uma nova fonte de suprimento.

Contudo, para esta situação ser deflagrada, existe uma real necessidade de readequação de todos os pontos que circundam essa questão, que vão desde a liberação de acesso as infraestruturas existentes, a manutenção dessas mesmas infraestruturas,

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

que atualmente estão precárias, a reforma portuária para acesso a um potencial investimento de *hub* para importações, até a reavaliação das normas regulatórias existentes que estabelecem procedimentos de importação no setor dos combustíveis, inclusive com necessidade de adequação para potenciais importações via terrestre, e não somente marítima.

Recentemente passamos por um processo licitatório, do qual saímos vencedores de uma instalação portuária em que estamos instalados no Nordeste, no Porto de Suape. Contudo, esse procedimento vitorioso foi uma consequência de 12 anos de tratativas, em que por quase 08 anos ficamos sem instrumento contratual que amparasse nossa permanência na instalação, envoltas em mudanças regulatórias e instabilidades de procedimentos, resultando em uma insegurança jurídica que perdurou todo esse tempo.

Verifica-se que essa morosidade e ambiente de instabilidade institucional diminuem a atratividade para investimentos, principalmente externos, na medida em que geram custos de transação relativos às incertezas criadas, assim como perda de oportunidades de negócio. .

Lembramos que todos esses pontos igualmente já foram amplamente debatidos no âmbito do programa Combustível Brasil, em que apesar do consentimento da necessidade de mudanças nesta questão estrutural, não houve movimentos efetivos no sentido da criação e elaboração de soluções para o assunto.

E diante da prioridade basilar que é a obtenção do produto primário para o desenvolvimento da nossa atividade, consideramos que, em conjunto com os assuntos acima, este deve ser objeto de efetiva pauta do Governo, diante do notório resultado que esta solução traria ao país.

e. Reforma tributária, incluindo equalização das alíquotas de ICMS, pauta e simplificação das obrigações acessórias

Na mesma linha de trabalharmos o país para uma situação de atratividade de investimentos, o que inclui a desburocratização do sistema tributário, no espírito da MP nº 881/2019, a reforma tributária é pauta em praticamente todos os mercados, mas

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

sendo premente no GLP em decorrência da complexidade da aplicação da legislação tributária em nosso produto.

Pontua-se que a diferenciação de alíquota de ICMS traz várias consequências deletérias para um funcionamento salutar dos mercados, uma vez que fomenta a sonegação fiscal e concorrência desleal. Isso porque o diferencial de alíquotas discrepantes entre Estados vizinhos, como podemos citar os casos dos Estados de SP e MS, incita que agentes de mercado que se encontram nessas divisas a adotem posturas de planejamento tributário se aproveitando da incapacidade estatal de incentivar a postura correta.

Da mesma forma que os outros assuntos trazidos nesta questão, a reforma tributária há anos é pauta de discussão entre os agentes de mercado e os órgãos públicos responsáveis, sendo inclusive um tema específico que foi tratado no âmbito do Combustível Brasil.

As principais proposições sobre o assunto são as seguintes:

- (i) Alíquota unificada de todos os tributos, como o IVA (imposto sobre Valor Agregado), que deteria a missão de congregar todos os tributos, como PIS, CONFIS, Contribuição Social, IR, IPI, ICMS, etc. Nesta proposta haveria uma simplificação completa da forma de apuração para um recolhimento único do tributo pelo contribuinte, no qual sua divisão ficaria a cargo da União e Estados, em vez de ter todas essas diferenciações de bases de cálculos e formas de recolhimento.

Esse tipo de tributação já foi objeto de implantação em vários países da Europa e da América, sendo uma forma otimizada de obter o recolhimento do contribuinte sem complexidade.

Nem precisamos justificar o quanto essa unificação traria benefícios a todos os agentes, e ao próprio Governo, que controlaria muito melhor a pauta tributária e a sonegação fiscal.

- (ii) Uniformização das alíquotas de ICMS e da pauta de preços do ICMS, em que cada Estado instituiu o seu e convola em diferenciações que trazem como consequências, além da burocracia e complexidade, o que agrega custo a operação, possibilidades de sonegação fiscal e concorrência desleal. Isso porque a diferença de alíquotas discrepantes entre Estados vizinhos, como podemos citar os casos dos Estados de

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

SP, MS e RJ, incita que agentes de mercado que se encontram nessas divisas adotem posturas ilegais para esquivar de um custo maior.

Veja, um agente que encontra-se em MS, cuja alíquota é 12%, e pretende fazer a comercialização efetiva em SP para um consumidor que encontra-se igualmente nos limites dos Estados, deixa de emitir nota fiscal para o estabelecimento correto a fim de não ter que realizar o recolhimento do diferencial de alíquota e poder praticar um preço menor para o consumidor final. E aquele agente que segue a regra sem se engajar em expedientes sub-reptícios tem seus custos aumentados vis-à-vis agentes que se valem de planejamento tributário, encontrando-se em situação de desvantagem sobre o aspecto concorrencial que não decorre de variáveis de mercado, como produtividade ou qualidade, mas de uma regulação esquizofrênica

Apesar de não ser uma prática generalizada, esta situação infelizmente não é uma prática inexistente, diante da disparidade do diferencial de alíquota desses Estados.

Por isso, a equalização dessas alíquotas seria a solução adequada para eliminar essas distorções concorrenciais que prejudicam o desempenho da atividade.

(iii) Simplificação das obrigações acessórias, com sua uniformização e adoção de práticas mais eficazes e menos burocráticas. Atualmente existe mais de um sistema no Brasil para que as empresas possam fazer as suas declarações tributárias. Inclusive para as obrigações estaduais o sistema não é único, havendo o “Sped fiscal”, o “Sef”(PE) e o Leb (DF), bem como vários formulários diversos para cada tipo de tributo e localidade, além das obrigações de ICMS ST. Toda essa complexidade causa enormes custos para as empresas, que são obrigadas a deter softwares e estruturas de dados diferentes para atender cada um dos sistemas com remessa de informações parecidas, e pessoas habilitadas para fazer cumprir todas essas obrigações acessórias.

E essa complexidade traz uma potencialidade de descumprimento dessas obrigações, seja por falta de recursos para investimento na adaptação da tecnologia ou para o quadro de recursos humanos para acompanhar essas questões, seja pela incapacidade de compreensão de toda esse embaralho burocrático.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

De um ponto de vista concorrencial, a complexidade tributária acaba por prejudicar menos empresas maiores, que estão em melhores condições de arcar com estes custos, além de poderem aproveitar de efeitos de escala e de escopo neste sentido. Assim, a complexidade das obrigações acessórias cria uma diferença de custos para empresas de grande e pequeno porte que não derivam de variáveis de mercado, mas sim de opções questionáveis do legislador.

Ademais, a redução da complexidade tributária geraria menores desperdícios de tempo e dinheiro para as empresas participantes não apenas do setor de GLP, mas de todos os setores econômicos.

Com a solução dos tópicos acima, que consideramos como prioritários a qualquer outro, acreditamos que a legislação tributária não se afigurará mais como elemento gerando fator de *discrimen* arbitrário entre empresas ou como elemento que atravanca a cadeia produtiva devido à elevação desnecessária de custos de operação.

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.

Consideramos que inexistem benefícios ao consumidor no tocante à restrição regulatória à verticalização da cadeia da comercialização do produto do GLP.

No nosso caso esse assunto foi objeto de um extenso debate, ficando pacificado que a Distribuidora de GLP não deveria ter nenhum tipo de restrição a venda a consumidor final, não subsistindo proibição à verticalização, mantendo-se um cenário que perdura desde a Res. CNP nº 01/61.

E após intensos debates técnicos que perduraram por mais de quatro anos¹⁰, chegou-se a consenso na ANP na Reunião de Diretoria nº 985 de 18/07/2019¹¹ no sentido de que a

¹⁰ Iniciado dentro da Consulta Pública ANP nº 06/2015 e finalizado com a emanção da Resolução ANP nº 797/2019.

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=kqBlncKdkt4>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Distribuidora de GLP não deveria ter nenhum tipo de restrição à venda a consumidor final, não havendo a prática de proibição a verticalização, mantendo-se um cenário que perdura desde a Res. CNP nº 01/61. Com isso, foi aprovada a Resolução que formaliza a inexistência de qualquer proibição da Distribuidora realizar a venda direta ao consumidor final.

Em que pese esse interessante fator em prol da concorrência, a verticalização do GLP não detém razoabilidade de suplantiar a cadeia acima da Distribuição, em razão de que, diversamente dos demais produtos derivados de petróleo, o GLP deter uma condição *sui generis* que consiste na necessidade do mesmo ser embalado em recipientes de pressão para que haja a sua comercialização.

Por este fato, a Distribuição detém uma participação importante que não pode ser eliminada da cadeia produtiva, que consiste na capacidade de envasar o GLP nos botijões, que são vasos de pressão.

Por este fato não nos aparenta razoável que haja este tipo de serviço pela refinaria ou pelo produtor do GLP, que certamente não deteria as condições operacionais adequadas para este tipo de oferta.

Igualmente, na venda que definimos como “a granel”, realizado com exclusividade pelas Distribuidoras diante da necessidade de especialização no seu abastecimento, a verticalização na cadeia acima das Distribuidoras igualmente não seria potencialmente viável.

Isso porque este tipo de comercialização é realizado através de enchimento nas instalações que se encontram no cliente, *in loco*, em vaso de pressão com maiores capacidades, que ficam estacionados numa Central de GLP. Para que o produtor realizasse a venda direta ao consumidor deveria fazer esse abastecimento no cliente, através de caminhões próprios que, em razão da capilaridade desta demanda, tornaria essa possibilidade sob o ponto de vista econômico não viável para o mesmo.

Desta forma, entendemos que no setor de GLP a verticalização na forma posta atualmente encontra-se devidamente alicerçada para a promoção da concorrência, não havendo, a princípio, adequações adicionais a serem realizadas.

No que toca a questão da responsabilidade sobre a requalificação, consideramos que o sistema implantado no Brasil, iniciado através da Auto-Regulamentação do setor, entendido

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

como modelo para diversos países do exterior, é inteligente e eficaz o suficiente, extremamente compatível com a realidade do mercado brasileira de GLP, ATIN

Como será melhor explorado na questão 05, a requalificação é uma atribuição exclusiva da Distribuidora de GLP, o que faz que esta convole todos os esforços para a melhor operação e segurança do seu uso.

Eventual mudança desta situação, consideramos inadequada e sem prejuízos relevantes, considerando que, como citado na questão 01 acima, detemos outros pontos muito mais relevantes e prioritários que congregariam maior promoção a concorrencial que uma eventual discussão sobre alteração do modelo hoje existente da requalificação.

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.

Consideramos que no caso do GLP esta questão é aplicável na forma já explanada na questão 02, não existindo maiores comentários a realizar a respeito.

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?

Consideramos que os pontos fundamentais acerca das possibilidades de redução de custo ou efeitos sobre o preço do GLP foram extensamente apontados na questão 01, em que a viabilização da promoção das diretrizes elencadas suplantaria qualquer mitigação de custos importante para o setor.

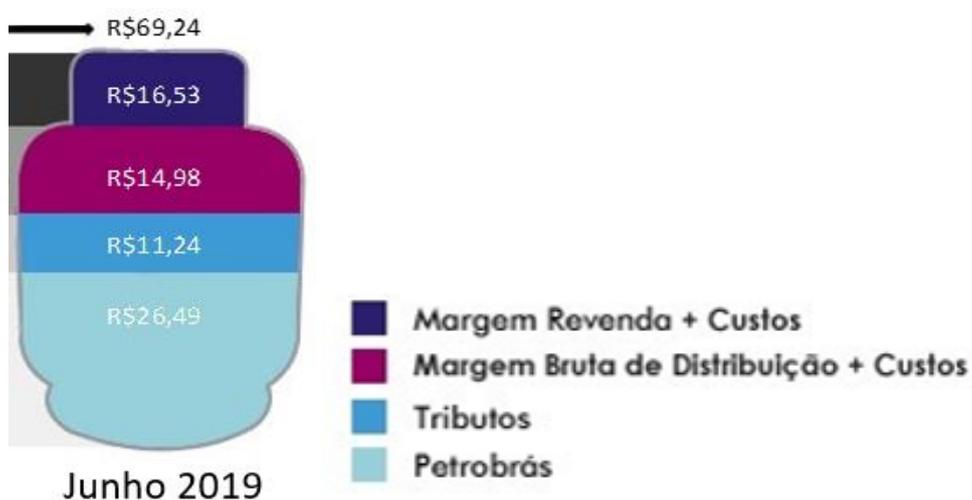
Assim, entendemos que a finalização da diferenciação de preço e da proibição de outros usos traria um aprimoramento essencial, com um panorama concorrencial completamente diferente, e que, na busca de aperfeiçoamento dos serviços, as Distribuidoras poderiam buscar alternativas de suprimento em que efetivamente haveria negociações e que poderiam convolar em redução de custos da matéria-prima diante da precificação hoje adotada pela Petrobras, e

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

da impossibilidade de haver uma combativa negociação de preço de compra quando existe a necessidade de se lidar com uma empresa que detém o monopólio do suprimento do produto no país.

Outro ponto importante para uma mitigação de custo é a reforma tributária para o produto GLP, conforme já explanado na resposta 01.

Veja que o principal fator de composição do preço do GLP são a matéria prima e os tributos, consistindo em 54,5% do custo do P-13, conforme exposição abaixo¹⁴:



Assim, verifica-se que havendo uma regularidade desses dois tópicos, conforme já explanado na questão 01, entendemos que haveria uma acomodação natural com base na demanda.

Isso porque efetivamente a demanda de GLP é vencida pelo forte apelo do seu preço final, como já considerado pela consultoria econômica LCA¹⁵:

O GLP é um produto homogêneo, ou seja, existe elevado grau de substitutibilidade entre o produto ofertado pelas distribuidoras. A escolha do consumidor será, portanto, baseada fundamentalmente em preço e na disponibilidade do produto (localização do ponto de venda e rapidez na entrega).

¹⁴ Fonte Sindigas, disponível em: http://www.sindigas.org.br/novosite/?page_id=14017

¹⁵ Regulação do setor de GLP no Brasil. 2017. Pag. 85. Lógica econômica e efeitos esperados de distintos arranjos para a comercialização de GLP envasado no Brasil – LCA Consultores. Disponível em http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2017/09/Regulacao_do_setor_de_GLP_no_Brasil.pdf

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Por isso, consideramos essencial que as diretrizes apontadas na questão 01 sejam levadas em consideração como as soluções prioritárias para que possamos modernizar o setor de GLP e buscar novas formas de abastecer o mercado, o que certamente trará benefícios econômicos e concorrências para todos os *stakeholders* do mercado.

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

Consideramos que os modelos de certificação do botijão, este considerado como a requalificação do botijão na forma prevista na NBR 8865, adotada pela Res. ANP 40/2014 e Res. 49/2016, bem como a previsão de marca estampada no seu corpo do botijão e sua vinculação de envase a marca, são condições eficazes de segurança para toda a cadeia da indústria do GLP, mas principalmente para o consumidor deste produto.

A requalificação é um procedimento, em que os botijões passam por um processo que avalia a sua condição e sua possibilidade de permanência, mediante vários testes de resistência e posterior manutenção em caso de necessidade. Tudo isso em conformidade com normas técnicas, conforme muito bem salientou parecer do economista José Tavares Araújo Jr¹⁶:

Este procedimento – que é realizado nas 38 oficinas requalificadoras localizadas em 13 estados da Federação – consiste numa sequência de operações que incluem lavagem interna, jateamento abrasivo, teste hidrostático, pesagem, soldagem da plaqueta de tara, repesagem, pintura, aplicação de válvula e teste de estanqueidade. O custo médio unitário deste serviço é de R\$ 20. A vida útil de um botijão é de 45 anos, a primeira requalificação deve ser feita após 15 anos de uso, as demais a cada 10 anos e, na última, o botijão é inutilizado.

É através desta “certificação” que podemos continuar a usar os botijões testados (leia-se requalificados) com ampla segurança de que não haverá incidentes com o mesmo (rompimento de soldas, corrosão etc).

Vale lembrar que, diversamente de outros derivados líquidos de petróleo, o GLP é um produto que em ambiente natural encontra-se em estado gasoso. E para ser transportado e

¹⁶ 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. 14 - <http://www.sindicatas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/O%20papel%20da%20marca%20e%20da%20logistica%20-%20Parecer%20JT.pdf>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

armazenado de maneira segura e econômica, é exercida uma pressão moderada através do seu envase em recipientes adequados, sendo que para o seu uso o mesmo se transforma em gasoso através do seu aquecimento¹⁷.

Assim, apesar do seu uso de forma adequada ser extremamente seguro, efetivamente estamos tratando com um produto altamente inflamável e de uma volatilidade que concede um perigo inerente a sua natureza, em que deve ser adotado todas as condutas de segurança possíveis para evitar incêndios que, infelizmente, detém potencial risco avassalador.

Não é à toa que o fundador da Copagaz, sr. Ueze Zahran¹⁸, sempre foi um defensor árduo desta iniciativa que culminou em 1996 no programa de auto-regulamentação, envolvendo agentes de mercado e diversos órgãos públicos, posteriormente transformado em normativas da ANP¹⁹. E o reflexo pode ser obtido do gráfico do Corpo de Bombeiros de São Paulo²⁰, que demonstra que a queda de incidentes com GLP ocorreu após a implantação do programa de requalificação:

¹⁷ Vide “Cartilhas - GLP no Brasil” do Sindigas, disponível em http://www.sindigas.org.br/novosite/?page_id=3829

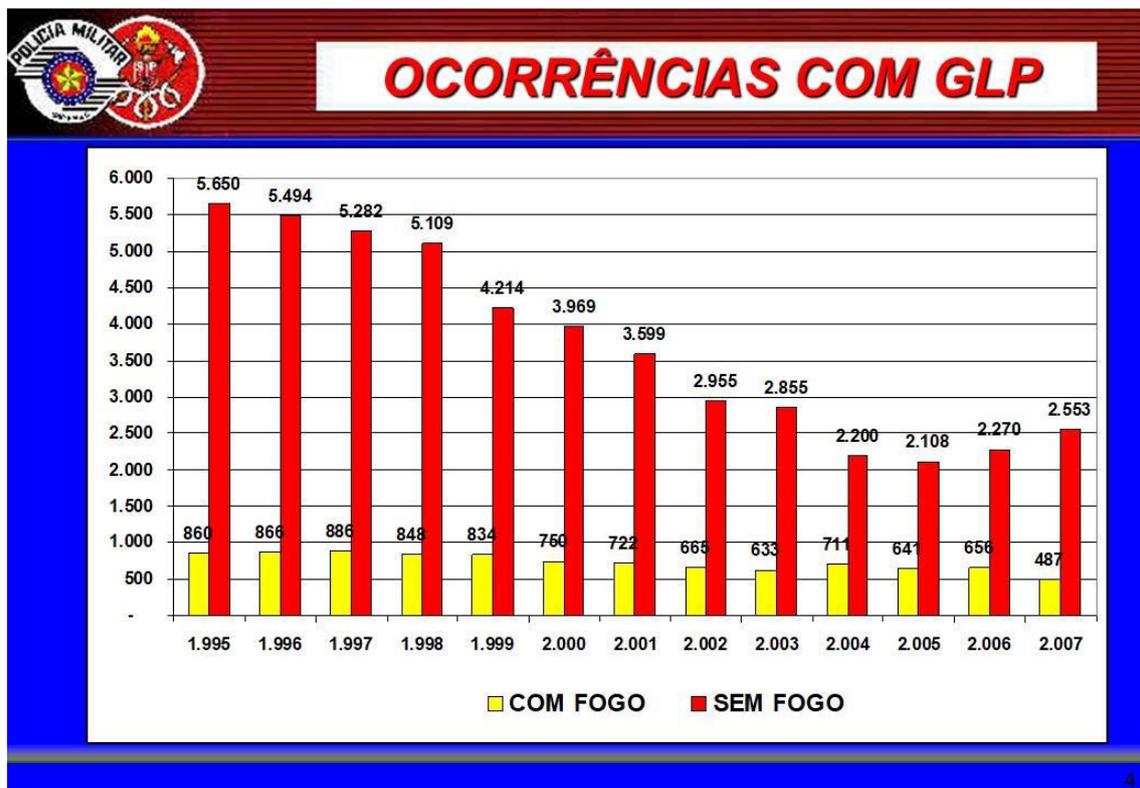
¹⁸ Vide reportagem: O sobrevivente. Revista Combustíveis & Conveniência).nº 105. Maio de 2012. Pags.10/14. Disponível em <http://www.fecombustiveis.org.br/revista/edicoes/vai-subir-crescem-as-apostas-no-mercado-em-reajuste-da-gasolina/>

¹⁹ Portaria MME 334/96.

²⁰ Fonte Corpo de Bombeiros do Estado de SP. Apresentação Projeto CB-09 da ABNT.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Quadro 1 – Evolução de acidentes com GLP no estado de São Paulo



Essa abordagem já foi objeto de apresentação da Copagaz em evento da Associação Iberoamericana de Gás Liquefeito de Petróleo – AIGLP no ano de 2017²¹, em que demonstram que o programa de requalificação trouxe significativa diminuição aos incidentes existentes.

Devemos lembrar que os quantitativos numéricos acerca do mercado de GLP são equivalentes a grandeza territorial e populacional do país. Detemos uma estimativa de existência de universo provável de 120 milhões de botijões P-13 no mercado²², com uma venda anual de 406 milhões de P-13²³, que atendem a estimativa de 100% dos municípios brasileiros, num quantitativo de 69,8 milhões de domicílios no país.

Nesse passo, a quantidade de incidentes no Brasil é infinitamente menor que qualquer proporcionalidade de todas essas dimensões de abrangência do produto GLP, principalmente na modalidade P-13. E isso só é realidade diante de um panorama de contenção efetiva do risco mediante a atitude preventiva da requalificação.

²¹ 32º Congresso – Buenos Aires, Argentina – 2017. Disponível em: http://aiglp.org/site/esp/wp-content/uploads/2017/04/aiglp_amaro_espanhol-versao_final.pdf

²² www.anp.gov.br/arquivos/distribuicao-revenda/distr/glp/2019-07-perfil-p13.xlsx

²³ http://www.sindicatas.org.br/novosite/?page_id=3022

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Assim, a requalificação afigura-se procedimento essencial para que haja a sobrevivência da segurança no setor, não havendo uma alternativa palatável tecnicamente ainda capaz de substituí-la, tampouco existe uma forma de bani-la do processo de comercialização do botijão, sob pena de enfrentamento de possibilidades de incidentes que hoje não acontecem com a frequência de antes.

E notamos que a preservação da requalificação passa necessariamente pela permanência ao respeito a marca estampada no botijão, uma vez que sem ele inexistente a responsabilidade por manutenção da manutenção do botijão em conformidade com as normas, transformando um processo cujas engrenagens se adequam perfeitamente para a manutenção da ordem em verdadeira contingência do caos.

De fato, por uma lógica, econômica, o fim do modelo de propriedades sobre os botijões ensejaria, segundo o jargão econômico, o problema da clandestinidade, no qual agentes se aproveitam dos benefícios atrelados a uma atividade sem incorrer nos custos de desenvolvimento desta. Este é o caso pois marcas que não investiram no desenvolvimento dos botijões poderiam se valer destes legalmente em suas atividades comerciais.

Tal fenômeno gera efeitos deletérios no ambiente concorrencial. Note que para o estabelecimento da reputação e *goodwill* da marca, investiu-se pesadamente ao longo dos anos em segurança, pesquisa e desenvolvimento a fim de que um produto de melhor qualidade chegasse ao consumidor. Parte dos ganhos atrelados a tal investimento diz respeito exatamente ao estabelecimento da reputação e *goodwill* da marca, que poderá por seus méritos conquistar consumidores leais que formem uma base de clientes.

No entanto, com o fim do regime da propriedade e certificação dos botijões, tais retornos aos investimentos e segurança e avanços tecnológicos não seriam mais percebidos, o que diminuiria os investimentos em segurança e avanços tecnológicos sob este regime. De fato, aumenta-se a assimetria informacional entre consumidores e distribuidoras, pois acaba-se com a referência aos consumidores propiciada pela existência de marcas reconhecidas no mercado, com estes mais precariamente informados da qualidade do produto a eles oferecidos, o que gera ineficiências econômicas, além de criar riscos para o consumidor, dadas as características físico-químicas específicas do GLP.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

E a concepção do respeito a marca é uma adequada harmonia a toda a sistemática de responsabilização e ônus que sabiamente as normas da ANP atuais reforçam para não haver discussões ou dúvidas sobre essa questão sobre a ótica do consumidor.

Neste sentido, parecer do economista José Tavares Araújo Jr²⁴, que assim nos ensina:

Com a decadência da marca, as distribuidoras deixariam de ser o principal agente interessado em manter a rotina de requalificação, posto que, neste novo ambiente, ela poderia envasilhar botijões de qualquer marca. Assim, caberia apenas à ANP a função de verificar as condições de uso dos 116 milhões de botijões em circulação no país, tarefa que é inexecutável sem a colaboração das distribuidoras. Além disso, métodos de controle de qualidade – como o Seis Sigma, por exemplo – se tornariam supérfluos, porque não teriam qualquer impacto nos índices de segurança dos sistemas de distribuição e revenda de GLP.

E este desrespeito a direitos de propriedade intelectual e ao *goodwill* das marcas - adquiridos através de investimentos em pesquisa e segurança - além de levar à falência o sistema de requalificação, permite, à socapa, seja cometida infração contra a ordem econômica definida no art. 36, § 3º, XIV da Lei 12.529/11.

Outra consequência deletéria da reformulação desta metodologia seria a grande ineficiência atrelada à determinação de responsabilidade civil e administrativa em caso de acontecimentos com o botijão, que restaria muito dificultada. Com relação a este tópico, o parecer da Profa. Cláudia Lima Marques e Bruno Miragem²⁵, que aduzem que:

Na perspectiva da tutela do consumidor, contudo, a marca é signo de informação quanto à procedência e responsabilidade acerca do recipiente, o que dá causa a expectativa legítima quanto à procedência do botijão e à identificação precisa sobre quem assume a obrigação por sua segurança, e responde diretamente por eventuais vícios ou defeitos

E com a queda dessas bases de sustentação da marca e requalificação do botijão, estaríamos fadados a uma situação de impunidade e completa falência do sistema hoje presente de responsabilidade de defeito de produto perante o consumidor. A identificação de

²⁴ 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. 15 - <http://www.sindicatas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/O%20papel%20da%20marca%20e%20da%20logistica%20-%20Parecer%20JT.pdf>

²⁵ Lima Marques Miragem advogados. Parecer Sistema de Distribuição de GLP, Proteção do Consumidor (...). Novembro de 2018. Pag. 29. Disponível em: <http://www.sindicatas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/PARECER%20VF%20-%20LIMA%20MARQUES%2C%20MIRAGEM%20ADVOGADOS.pdf>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

responsável pelo enchimento do botijão defeituoso seria de grande dificuldade, pois não haveria uma forma de termos a certeza desse procedimento, convolvando numa vulnerabilidade intensa em prejuízo ao consumidor.

No modelo atual, em caso de acidente com o botijão, a maior dificuldade no escopo da responsabilização civil e administrativa seria a aferição se o incidente derivou de imperícia, negligência ou imprudência do consumidor ou da empresa cuja marca está estampada no botijão. Com o fim do modelo de certificação e propriedade do botijão, além dessa identificação, seria necessário, caso a responsabilidade não seja do consumidor, perquirir qual empresa entre aquelas que manusearam o botijão foi responsável pela falha de segurança que ensejou o incidente, ou se houve culpa concorrente entre duas ou mais empresas, o que acarretaria custos de monitoramento muito altos por parte da agência regulatória, dados os mais de 120 milhões de botijões em circulação no país, além de maior possibilidade de injustiças e menos casos satisfatoriamente resolvidos. De fato, seria muito difícil traçar todo o percurso percorrido pelo botijão não certificado por marca, ensejando um ambiente de impunidade.

Assim, *ex ante*, dada a menor probabilidade de ser responsabilizada em caso de incidente de segurança para o qual concorreram, as Distribuidoras enfrentariam incentivos menores no sentido do investimento em segurança, o que geraria um produto menos seguro para o consumidor final, o que é efetivamente indesejável dadas as características físico-químicas do GLP. De fato, a responsabilização civil procura criar incentivos para o cometimento de uma conduta adequada através do medo imposto ao agente no sentido da imposição de sanções. Caso este medo se esvaia por uma baixa eficiência na determinação dos culpados, o instituto da responsabilidade resta desvirtuado, não cumprindo a função social a que se presta.

Ex post, resta dificultada a responsabilização dos efetivos culpados por determinado sinistro, deixando consumidores que sofreram com incidentes desamparados, configurando caso de grande injustiça e desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Para além dos problemas discutidos detidamente acima, o fim da requalificação enseja custos indiretos para a cadeia produtiva, que provavelmente serão repassados ao consumidor final, que perceberá maiores preços, o que não é salutar para o ambiente competitivo. Primeiramente, porque devido à ausência de uma logística para a retroca de vasilhames, esta infraestrutura deveria ser toda construída e mantida, o que ensejaria custos na cadeia produtiva

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

que seriam repassados ao consumidor. Em segundo lugar, diminui a vida útil dos botijões, o que também ocasiona custos que serão em certa parte arcados pelo consumidor.

A AIGLP, justamente em razão da TCP nº 07/2018, em que detinha como um dos seus assuntos a liberação do uso de botijões de outras marcas, contratou a empresa Accenture para realizar um estudo comparativo do respeito a marca em outros países ibero-americanos, inclusive em alguns que detém sistemas diferentes do nosso, do qual obteve a seguinte conclusão:

2. Análise da comercialização de GLP em recipientes de outras marcas

A primeira alteração proposta analisada foi o impacto da comercialização de GLP em recipientes de outras marcas. De acordo com o estudo de benchmarks entre países ibero-americanos, em países nos quais é permitido tal modelo de comercialização, pode-se observar os impactos a seguir:

- Ausência de uma cadeia logística para destroca de vasilhames, refletindo numa economia de custos na cadeia de valor da indústria;*
- Alteração no ciclo de vida do botijão devido à falta de investimento na requalificação do vasilhame e, conseqüentemente, no tempo de vida útil do recipiente refletindo num aumento no descarte do metal;*
- Dificuldade da rastreabilidade da obrigação civil e administrativa uma vez que a marca estampada no botijão não seria mais determinante de responsabilidades por manutenção do ativo e por acidentes com o ativo;*
- Queda na percepção de qualidade do serviço pelo consumidor devido ao aspecto deteriorado do produto;*
- Maior número de competidores informais, aumentando a dificuldade de fiscalização e deteriorando a qualidade da indústria devido ao não cumprimento das regulações da indústria.*

Não negamos que estas condições ensejam custos que, no nosso entendimento, fazem parte de qualquer necessidade de investimento em processo produtivo eficaz e adequado que é imposta a uma indústria. Maquinários eficientes e seguros custam mais que maquinários de baixa qualidade. Isso é a lei de mercado da validade da qualidade em contraposição ao custo do benefício pela segurança adquirida.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Nesse contexto entendemos que esses dois fatores não podem ser considerados como “dificuldades”, mas sim como investimentos necessários para a manutenção da vida e segurança do consumidor.

Isso porque não vislumbramos dentro da nossa experiência de mercado e por todos os argumentos acima citados alternativas seguras e palatáveis que possam garantir a vida do consumidor quando o mesmo está no manuseio deste produto.

Portanto, vislumbramos que a regulamentação do Brasil atual sobre o tema está de encontro com a eficiência desejada na nossa expectativa de mercado salutar para todos os stakeholders, sendo importante a permanência da observância a marca e a requalificação.

E, se mesmo assim o Governo, através da atuação da ANP, considerar que deveria realizar alguma adequação a respeito, o que consideramos inadequado, entendemos que qualquer mudança deveria ser precedida extensivamente de uma análise de impacto regulatório, com todo o amparo de participação fulcrada nos princípios da transparência e finalidade pública.

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

Estamos num país de dimensões continentais, em que apesar da soberania nacional, detemos muitos “brasis” dentro do Brasil. Neste aspecto, as características regionais de infraestrutura, cultura, geomorfologia etc. são muito diferentes quando as comparamos. Da mesma forma, o trato do botijão é uma consequência desta característica brasileira.

O botijão no Brasil sofre com mutilações decorrentes do acondicionamento inadequado tanto por parte do consumidor como dos agentes participantes da cadeia de produção e distribuição até que este chegue ao consumidor final. Subsiste problema logístico no modal utilizado prioritariamente para transporte, o rodoviário, cujas condições em nosso país poderiam ser sensivelmente melhoradas. Neste sentido, o material utilizado para a preservação do botijão em condições adversas é essencial para a durabilidade do mesmo e prevenção de sinistros.

Neste sentido, a adequação do aço decorre de sua suficiente resistência mecânica. Assim, apesar da inconveniência do seu peso relativo, traz segurança e longevidade ao acondicionamento do GLP que ainda não foram suplantadas por outro material. Cumpre

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

mencionar também os reduzidos custos de manutenção, inclusive por meio de pinturas, em razão justamente da adaptabilidade do seu material. Atualmente no Brasil esta é uma das únicas formas de acondicionamento de GLP aprovada pelas autoridades públicas.

Contudo, como acima citado, a embalagem de aço detém condições que lhe são desfavoráveis, como seu peso e seu preço. E realmente seria muito produtivo se houvesse uma embalagem que suplantasse o aço nas suas qualificações para trazer um custo/benefício mais adequado ao GLP.

Assim, apesar de algumas experiências, não houve a superação deste material ainda. Uma dessas experiências foi com o botijão de “plástico” (fibra ótica / composite). O botijão de plástico é resistente, mas com potencial vulnerabilidade em quedas, podendo apresentar vincos nesses casos. Ademais, seu custo é aproximadamente 8 vezes maior que o do botijão de aço, o que o torna financeiramente inviável, apesar de apresentar como benefício a sua leveza.

Uma nova modalidade de botijão é com chapa de aço mais leve, aprovada pelo INMETRO na forma da Portaria nº 272/2019. Trata-se de uma chapa especial, cujo preço não é menor do que a da chapa normal e de durabilidade questionável. Contudo, por ser um material novo, ainda há espaço para redução dos custos de fabricação e evolução de sua durabilidade.

Lembramos que toda a adaptação deve levar em consideração uma estrutura de mercado já existente, exigindo uma transição que enseje custos aos *players* do mercado, repassados ao consumidor. Mas isso não quer dizer que o mercado deixará de procurar outras formulas de embalagem do GLP.

Isso porque a busca tecnológica para otimizar a forma como hoje atuamos sempre é objeto de discussão nas empresas. Isso é o mundo corporativo, em que as análises de investimentos em pesquisa e desenvolvimento tem a intenção de gerar inovações que tornam a empresa mais competitiva mediante um diferencial de mercado. E acreditamos que ainda teremos um material que consiga superar o aço em termos de eficiência, eficácia e durabilidade.

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

A clandestinidade é uma situação vinculada a dinâmica econômica da sociedade, sendo que sua supressão repassa por condições macroeconômicas que transcendem um determinado

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

setor. Assim, uma situação de irregularidade não pode ser considerada com passividade, mas sim ser combatida da melhor forma mais enérgica possível.

Primeiramente, porque uma revenda que não está autorizada, igualmente não encontra-se vistoriada e inexistente comprovação que a mesma está observando as normas de segurança da sua atividade. Com isso, uma revenda clandestina insere sua vizinhança, e o seu consumidor, num risco efetivo diante da sua irregularidade, uma vez que não estamos falando de uma camiseta falsificada, mas num acondicionamento de um produto de perigo inerente, que se não instalado adequadamente, trará sérias consequências.

Em segundo lugar, pois traz um desrespeito à existência das marcas, desincentivando sejam feitos investimentos em segurança que trarão retornos futuros no sentido de um maior *goodwill* da marca. Isso gera um ambiente nada propício a investimentos, e quem sofre é o consumidor, que se valerá de um produto final menos seguro.

Já tivemos várias iniciativas de combate a clandestinos no setor de GLP, em que percebemos que a medida mais eficaz foi quando a mesma foi encampada pela ANP²⁷, e agregou diversos órgãos públicos fiscalizadores e campanhas ininterruptas das autoridades públicas, inclusive para esclarecimentos das normas vigentes para o público de destino.

Desta forma, consideramos que as campanhas em conjunto com ações de fiscalizações são medidas eficazes para o regramento do mercado, mas com uma visão não somente de fiscalização repressiva, mas sim educativa e disposta a conceder ao pretense irregular uma oportunidade de sanar sua clandestinidade através da incorporação do cumprimento das normas.

Ademais, a simplificação das normas existentes e suas obrigações acessórias, inclusive do aspecto tributário, conforme já discorrido na questão 01, é fator fundamental para que haja uma diminuição considerável de irregulares, que muitas o estão nesta situação por completo desconhecimento da atitude correta.

Contudo, como já posicionado acima, a simplificação das normas regulatórias não pode converter-se em supressão das normas de segurança do consumidor, sendo este um fator preponderante para que haja o equilíbrio entre o dever da regularidade e da preservação da

²⁷ <http://www.anp.gov.br/noticias/1780-lancamento-programa-gas-legal>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

vida do consumidor para a manutenção do comportamento a ser cobrado de toda empresa que queira adentrar neste setor.

Em geral, a clandestinidade é tão mais intensa quanto maiores são os entraves burocráticos para o estabelecimento de um negócio, pois neste caso, maiores são os incentivos para que as empresas evadam as regulações vigentes. Obviamente, uma regulação razoável é necessária para que se evitem danos à segurança do consumidor, mas para além destes limites a regulação gera ainda mais ineficiências no mercado.

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

Conforme amplamente discorrido nas questões acima, principalmente na questão 01, entendemos que as alternativas que efetivamente poderiam beneficiar o consumidor são aquelas que igualmente promovem a concorrência, sem que percamos a visão sobre o quesito principalmente de preservação da segurança cujo produto detém na sua inerência a periculosidade.

Isso não quer dizer que inexistem alternativas possíveis de serem adotadas pelo mercado de GLP e que possam contribuir em prol do consumidor.

Para melhor compreensão dos temas vamos segregar em tópicos.

a. Embalagens de capacidades inferiores a 13 quilos

Uma delas é a existência de botijões de diversas capacidades menores que P-13, que acondicionam quantidade inferiores a 13 quilos, tais como P-2, P-5, P-08, P-10, que já são uma realidade de oferta no mercado, permitindo que o consumidor faça essa escolha.

É verdade que este modal de embalagem menor que o P-13 acaba não detendo uma procura excessiva em razão de outras *facilities* que o setor promove, como a aquisição do P-13 através de cartão de crédito e parcelamento do pagamento.

Por um argumento de preferência revelada, percebe-se que a existência de embalagens de menores capacidades poucos benefícios traz para o consumidor.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Veja que para o padrão médio familiar a aquisição de um P-13 com facilidade no pagamento é mais cômodo e vantajoso em comparação a compra de embalagens menores em decorrência de, principalmente, dois motivos: a) duração maior do produto para o uso familiar; b) valor proporcional menor.

No quesito duração é lógico que 13 quilos detém um tempo maior de gasto do que 10 quilos, por exemplo. E isso não implica em prejuízo ao consumidor, mas sim uma faculdade do mesmo em escolher qual a forma de uso que ele deseja diante das suas necessidades. Quanto ao quesito valor a justificativa ocorre em decorrência do processo produtivo existente no nosso setor. As instalações de enchimento são adaptadas para operar uma quantidade de botijões, não importado quais embalagens seriam no caso de serem menores que 13 quilos.

Obviamente que este parque industrial deveria estar adequado para o recebimento de todos esses botijões de capacidades diferenciadas, mas os custos fixos operacionais desta produção não seriam reduzidos, pois seriam necessários os mesmos recursos (humanos, energéticos etc.), para além do GLP, para o enchimento de uma unidade de P-13 ou de P-10, por exemplo. Tais recursos incluem aqueles atrelados a carrossel de enchimento, pintura, colocação de lacres, etc.

Como, na precificação, os custos fixos são repassados por unidade de volume, os preços por unidade de volume, dados os custos marginais idênticos, seriam maiores para botijões de menor capacidade. Assim, apesar de dotadas de boas intenções, tal medida em geral traria maiores preços, por unidade de volume, ao consumidor. Claramente, nem todos os consumidores procederão com as contas para saber qual opção compensa mais, o que pode gerar prejuízos a estes.

Ademais, toda a logística de distribuição igualmente não sofreria diferença, podendo inclusive aumentar o custo se novamente houver a análise por tonelagem, em que a otimização da distribuidora ficara deficitária quando tratado o transporte de capacidades menores de botijões.

Portanto, apesar de uma opção, o modal de embalagens inferiores a 13 quilos detém uma demanda não aderente, em decorrência da aplicação negativa do benefício econômico na comparação com o P-13, mas é uma possibilidade disponível ao consumidor.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

A Copagaz, diante da análise do seu público alvo, optou por não ofertar produtos diversos do P-13, o que deve ser compreendido como uma ação de livre mercado e uma comprovação de que as empresas buscam diferenciar-se e apostar em soluções distintas, que nem deve ou nem deveria ser objeto de interferência de política regulatória, diante da expressão que o cliente “é rei” e como tal quem determina as estratégias comerciais de uma empresa é sua própria demanda.

b. Não exclusividade da marca, destroca e aquisição do primeiro botijão.

Perante o consumidor não é válido afirmar que existe exclusividade de marca, pois o mesmo detém plena portabilidade do botijão para, por sua própria voluntariedade, adquirir de que marca ele desejar. Vale afirmar que a eventual fidelidade que o consumidor detenha para com a marca não se confunde com exclusividade, pelo contrário, sendo a fidelidade uma escolha do consumidor em razão da confiabilidade que a marca lhe oferece²⁸.

O processo de compra do GLP consiste no consumidor realizar, na primeira compra, um pagamento a título da embalagem botijão e um valor a título do GLP acondicionado no botijão. Quando o faz, adquire da marca X, por exemplo. As demais compras, o consumidor terá a obrigação de entregar o botijão vazio em troca do botijão cheio de GLP, que não precisa ser da mesma marca do botijão vazio, e pagará somente pelo GLP.

Alguns sistemas em países economicamente considerados desenvolvidos detém um procedimento de caução para a obtenção do botijão. Contudo, neste caso, consideramos que este sistema prejudica o consumidor, pois o mesmo estaria obrigado a ficar vinculado ao local em que ele prestou a caução para novas aquisições, sob pena de configurar uma efetiva compra do botijão.

E todo esse sistema funciona em razão da destroca. Destroca é, no dizer do Guia de Referência Regulamentação da Sistemática de Destroca de Recipientes²⁹ o ato de trocar vasilhames OM (outras marcas) por vasilhames PM (próprias marcas), entre as companhias, sendo entre bases de produção/destroca ou utilizando os Centros de Destroca (CD).

²⁸ Vide pesquisa de Copernicus a respeito. 2014. Disponível em http://www.sindicag.org.br/Download/Arquivo/Painel%201%20-%20Patria%20Maschio_635454201691344521.pdf

²⁹ Trabalho para o Prêmio GLP de Inovação e Tecnologia, Edição 2017. Pag. 10. Disponível em http://www.sindicag.org.br/novosite/wp-content/uploads/2017/12/Gestao_Cartilha_Destroca.pdf

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

Com esta sistemática, instituída no Programa de Auto-Regulamentação junto com a requalificação, extensamente discorrida na questão 05, pode-se afirmar que o consumidor detém garantida a portabilidade, não precisando se preocupar em ser vinculado a nenhuma marca, pois cabe única e exclusivamente as Distribuidoras a obrigação de buscar o botijão da sua marca.

Quanto ao pagamento pelo primeiro botijão consideramos realmente é uma situação única, uma vez que inexistente em outros produtos a possibilidade do consumidor pagar pela embalagem uma única vez e nunca mais pagar por ela. Em todos os outros produtos pré-medidos o consumidor sempre que irá adquirir o produto pagará também pela embalagem. No caso do GLP, portanto, consideramos isso uma vantagem específica da sistemática adotada para beneficiar o consumidor.

Desta forma consideramos que a modalidade atualmente existente é a mais apta a atender os anseios do consumidor e que traz o melhor custo/benefício em relação a liberdade do mesmo adquirir o GLP de quem ele confiar, sem qualquer exclusividade a marca.

c. Enchimento fracionado

Diante de todo o contexto que nos últimos dias a mídia foi inundada com declarações de autoridades públicas acerca do enchimento fracionado, consideramos adequado trazer esse assunto dentro desta questão pela similaridade do objeto.

O enchimento fracionado já foi objeto de vários estudos e debates, e igualmente encontra-se dentro da análise técnica da ANP através da TPC nº 07/2018³⁰, que dentro das suas prioridades e na forma estabelecida no seu Regimento Interno

Consideramos que o fracionado não pode ser objeto de consideração que seria uma forma factível de gerar benefício ao consumidor, diante da insegurança que este sistema poderia gerar, transformando hoje a exemplar metodologia adotada no Brasil através de respeito a segurança do consumidor por meio das adequações de enchimento dentro das Distribuidora, a observância a marca e a regularidade da atividade, em uma sistemática que convolará em transferência de responsabilidade ao consumidor e incentivo a fraudes e clandestinidade.

³⁰ <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

A única opção que considerada viável dentro do quesito segurança para liberação de enchimento fracionado é aquela realizada exclusivamente pelas Distribuidoras.

E nem estamos falando em questões de viabilidade econômica, cujos estudos já comprovaram não ser sustentável³¹, na qual a racionalidade econômica deste tipo de opção de venda não se sustenta. Mas sim, alertamos para as condições de segurança e operação, uma vez que por já deterem espaços adaptados para enchimentos, as Distribuidoras detêm capacidade de operarem essa situação de forma mais segura do que qualquer outro agente econômico, devido a economias de escopo existentes relativas ao expertise e instalações disponíveis.

A questão das condições técnicas de realização deste enchimento, como distanciamentos, licenças, adaptações de equipamentos, é um complicador que deve ser muito bem analisado para qualquer tentativa de liberação dessa forma de enchimento.

As possibilidades de enchimento em local que não detenha todo um ambiente controlado como a base da distribuidora, mas sim em locais na própria sociedade, como a rua, geram riscos de segurança incompatíveis com a finalidade de proteção ao consumidor. Não é à toa que na Nigéria³² e em Gana³³, dois dos pouquíssimos países nos quais o enchimento fracionado é liberado, existem vários incidentes de graves consequências, pela falta de segurança na realização deste tipo de atividade em local inadequado.

O ambiente não controlado, como um enchimento na porta do consumidor, traz variantes como falta de distanciamentos, ignição de fogo (como celulares das pessoas, isqueiros etc.), que não será possível minimizar mesmo com imposição de regras. Isso porque este tipo “autônomo” de atividade trará uma dificuldade fática de ser fiscalizado. E muitos órgãos públicos, como bombeiro e meio ambiente, que também regulam a atividade perigosa como a de GLP, tem que avaliar se concederão ou não licenças para este tipo de “nova”

³¹ LCA Consultores; Avaliação sobre a racionalidade econômica de adoção de modelo de recarga fracionada de Gás LP em domicílio no Brasil. Set-2018. Disponível em http://www.sindicatas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/LCA_SINDIGAS_RACIONALIDADE_PARECER.pdf

³² <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>

³³ <https://www.graphic.com.gh/features/opinion/liquefied-petroleum-gas-bottling-plants-solution-to-high-risk-dispensing-stations.html>;

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

atividade, haja vista o cenário muito diferente do atualmente previsto para o envasamento de GLP.

Se o modal escolhido para enchimento fracionado for somente dentro das distribuidoras, lógico que esta questão passará por uma análise de viabilidade econômica pela empresa, cuja adoção ou não deve ser uma liberalidade do agente econômico, não podendo ser imposta pelo órgão regulador, na forma defendido pelo Prof. ARAGÃO³⁴:

“(...) o Estado pode exigir das empresas alguns comportamentos, sempre acessórios às suas atividades principais – via de regra consequências lógicas do seu exercício -, que contribuam para realizar o interesse público setorial ligado à sua atividade principal. Mas o Estado não pode delas exigir, salvo contratando-as ou indenizando-as. A empresas podem ter a atividade funcionalizada par a realização das políticas públicas do setor em que atuam, mas não podem ser forçadas elas próprias a executá-las.”

Isso porque a viabilidade econômica não se restringe somente a obtenção de lucro, mas o custo implícito de todo o processo produtivo para a comercialização.

Para viabilizar o enchimento fracionado seria necessário a adaptação das válvulas atualmente existentes no botijão P-13, uma vez ser esta embalagem o maior parque de recipientes transportáveis existentes no país e mais utilizado pelo consumidor.

Assim, seria obrigatória a retirada a válvula do plugue fusível, que é a responsável por fazer o alívio de pressão quando o ambiente externo ao botijão se aquece e altera a pressão do GLP. Essa retirada seria para a inserção de uma válvula de enchimento, com adaptação similar a utilizada em P-20 para uso em empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna (conhecido como “pit stop”).

Veja que o funcionamento do alívio de pressão dessas válvulas utilizadas no P-20 é completamente diferente do funcionamento do P-13.

A válvula de alívio de pressão no P-13 não permite que o GLP contido no botijão vaze para o ambiente externo, salvo se chegar num limite máximo, justamente para evitar vazamentos desnecessários diante do uso dado ao P-13. Como é notório, normalmente o P-13 fica próximo de uma ignição de fogo (fogão) ou, apesar de indevidamente não recomendado,

³⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O PODER NORMATIVA DAS AGENCIAS REGULADORAS. Atividades Privadas Regulamentadas. Ed. Forense. 2ª ed. 2011.Pag. 181/182.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

confinado em ambiente fechado. Apesar de não ser a recomendação das distribuidoras, este fato é concreto diante da situação de segurança pública do Brasil.

Normalmente o público do P-13 mora em locais com índices consideráveis de furtos ou roubos, e sua residência não detém jardins ou garagens muradas e protegidas de terceiros. Com isso, para preservar o bem de terceiros, eles confinam o botijão dentro de casa, ao lado do fogão. Assim, a válvula de alívio de pressão agrega confiabilidade ao não soltar qualquer vazamento no ambiente externo.

Quando ele vaza é uma derivação que o calor do ambiente externo já está em temperaturas altíssimas e que o vazamento é o único caminho para evitar uma ruptura do botijão pela pressão interna.

Já a válvula de alívio de pressão no P-20 das empilhadeiras (que é a única possível de ser usado para eventual enchimento fracionado no P-13) faz alívios constantes quando a pressão interna sai de um patamar mínimo de normalidade. Com isso, há vazamentos no ambiente externo em pequenas quantidades, mas contínuos. Este tipo de alívio é coerente com o uso concedido ao P-20 das empilhadeiras, em que necessariamente é inserido em ambientes grandes e abertos, sem confinamento efetivo.

Neste contexto, se o botijão provier de um enchimento fracionado ele terá a válvula que faz alívio de pressão constante e em pequenas quantidades. Com isso, haverá sempre acúmulo de GLP dentro da casa do consumidor, com um provável aumento de acidentes, uma vez que qualquer tipo de ignição ou fagulha (acionamento do interruptor de luz, celular etc.) poderá fazer queimar o GLP que estava sendo dispersado pelo botijão modificado.

Como se não bastasse todas as questões técnicas e de segurança, considera-se que, como já elucidado no parecer da LCA³⁵, a viabilidade econômica desta atividade será, em muito, abaixo da necessidade esperada para o sustento de um negócio.

E com isso se houver uma liberação deste enchimento fracionado para um modal móvel ou sem restrições adequado de local, a potencialidade de práticas não legítimas para obtenção de lucro torna-se um risco provável, como medições incorretas, enchimento abaixo do pretendido e pago pelo consumidor, inserção de outros produtos no botijão para efeito de

³⁵ Idem referência 28.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

peso, como água, além de potenciais uso de botijões inapropriados, desconsideração da marca gravada no botijão (cuja consequência já foi exaustivamente abordada na questão 05).

Isso tudo é possível pela inviabilidade de, ao ser um modal móvel, haver uma fiscalização efetiva de qualquer ente público.

Além disso, o enchimento fracionado traz uma impossibilidade técnica de rastreamento do responsável pelo produto, uma vez que se houver a desconsideração da marca do botijão para uso de OM (seja em nível oficial, seja o agente que estiver fazendo o enchimento faze-lo por conta e risco) e o consumidor tiver, por exemplo, enchido o mesmo botijão com quantidades diversas de fornecedores diferentes, haverá uma impossibilidade de identidade do responsável pelo produto, ficando este ônus para o consumidor.

Da mesma forma a possibilidade de haver fraudes ligadas ao desrespeito da marca do botijão e da requalificação são potenciais assertivos de ocorrer.

Igualmente este tipo de possibilidade de enchimento inviabilizaria a fiscalização hoje realizada pelo INMETRO (ou IPEM), com implicações profundas na regulação deste órgão ligado ao Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, uma vez que como um produto pré-medido, esta mudança de formato do enchimento do GLP inviabilizaria a fiscalização, conforme podemos depreender da sua manifestação deste órgão ocorrida dentro da citada TPC 07/20189 da ANP³⁶:

Atualmente, o produto GLP envasado deve ser comercializado em conformidade com a Portaria Inmetro nº 44/2009, a qual estabelece critérios para a comercialização, indicação quantitativa e metodologia de verificação dos recipientes transportáveis de aço, destinados ao acondicionamento do GLP, e de acordo com a Portaria Inmetro nº 225/2009, a qual estabelece critérios para o exame de determinação quantitativa do conteúdo efetivo do GLP quando comercializado em recipientes transportáveis. A vigilância de mercado desses produtos pré-medidos (ou pré-embalados) é realizada através dos órgãos que compõem a Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade – Inmetro (RBMLQ-I), responsável pelos exames formais e quantitativos a que são submetidos esses produtos, visando determinar se eles atendem aos requisitos metrológicos aplicáveis, garantindo assim a justa concorrência e a proteção ao

³⁶ Comentários e Sugestões. Arquivo “[059]-0124770_Formulario_Inmetro”. Disponível em www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/2018/TPC/TPC7-2018/comentarios-sugestoes_tp7-2018.zip

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

consumidor. Uma possível venda de GLP a granel enfraqueceria ou mesmo inviabilizaria esta fiscalização. Com a possibilidade das empresas envasarem em qualquer recipiente, mesmo de OM, a fiscalização só poderá identificar o responsável pelo envase de GLP por meio do lacre e do rótulo informativo, porém tanto o lacre quanto o rótulo não são permanentes no recipiente. Em geral, os consumidores retiram o lacre e o rótulo quando vão utilizar o recipiente, impossibilitando a identificação do responsável pelo envase de GLP e, conseqüentemente, dificultando a identificação do responsável quando houver algum problema no recipiente e/ou no seu conteúdo.

Assim, por todos esses pontos, consideramos inapropriado para o resguardo da sociedade que haja a liberação do enchimento fracionado, sob pena da população arcar com este ônus com suas vidas, principalmente aquelas pertencentes as camadas mais desfavorecidas, por todo o contexto que envolve a dinâmica social no Brasil.

Por fim, cumpre tecer algumas considerações de natureza econômica, para além daquelas de saúde e segurança do consumidor consignadas nas páginas anteriores. O enchimento fracionado, da mesma maneira que a venda de botijões de menor capacidade, acaba por implicar em preços unitários maiores aos consumidores. A existência de altos custos fixos de operação, que independem da quantidade produzida, faz com que, em caso de menores quantidades vendidas, estes custos estejam menos diluídos, aumentando os preços praticados ao consumidor.

Assim podem ser retiradas algumas conclusões da discussão acima. O enchimento fracionado, a nosso ver, apesar de dotada de boas intenções, quando considerado o funcionamento efetivo do mercado, tende a trazer nenhum benefício ou mesmo malefício para o consumidor final.

Primeiramente, principalmente em mercados marcados por altos custos fixos, como é o caso do GLP, prevalece como prática de precificação o oferecimento de descontos no preço unitários para maior quantidade adquirida. Logo, é de se esperar que no caso de enchimento fracionado, subsistam preços unitários maiores que aqueles existentes para os botijões P-13, o que, ao invés de proteger o consumidor de baixa renda, acaba por prejudica-lo, em oposição à própria exposição de motivos do Sr. Décio Oddone.

Como exemplo desse encarecimento de produto por uma intervenção que não observa essa lógica econômica e de mercado, sob a pretensa buscar de menor preço ao consumidor,

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

lembramos o exemplo do caso do pão francês, em que quando era vendido por unidade detinha um preço muito menor do que agora que é vendido por quilo por imposição legal.

Por outro lado, botijões de menor capacidade são comercializados em algumas regiões do Brasil, e mesmo frente a esta possibilidade, os consumidores preferem comprar o botijão P-13, dado que este responde por 93 % do mercado de GLP. Logo, por argumento de preferência revelada, percebe-se ínfimo ganho do consumidor com a comercialização em menores quantidades.

A possibilidade de enchimento fracionado também ocasiona que ganhos de escala auferidos na rede de comercialização e distribuição de GLP não sejam mais aproveitados, implicando em aumento de preços para o consumidor.

Há de se mencionar, por cima de todo o exposto, os problemas de segurança ensejados pelo enchimento fracionado, amplificados pela maior clandestinidade que esta possibilidade gera.

Ademais, como já discutido extensivamente na resposta à Questão 5, o fim do modelo de certificação e propriedade do botijão acarretará menores investimentos em *goodwill* e segurança. Mesmo que tal movimento seja acompanhado de menores preços, o risco aumentado à saúde e segurança do consumidor fazem com que esta seja uma alternativa pouco viável.

Do ponto de vista de menores preços cobrados ao consumidor, reputamos que a medida mais adequada seja o fim do monopólio da Petrobrás sobre o refino e produção do GLP. Como é bem sabido da Teoria Econômica, uma estrutura de mercado monopolista gera maiores preços ao consumidor. No caso de um mercado regulado, apesar de não ser possível aumentar os preços, a posição dominante é exercida, no espírito da discussão do item c) da resposta à Questão 1, através de disposições contratuais desequilibradas e desproporcionalidade entre prestações e contraprestações efetivamente observados. Tal estrutura acarreta um aumento de custos das distribuidoras de GLP, que infelizmente é repassado ao consumidor final, em um processo no qual tanto o excedente das distribuidoras, como dos consumidores se esvaem.

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

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

Consideramos que esta questão já foi devidamente discorrida na questão 01, em que pontuamos que a estrutura hoje existente é completamente dedicada ao sistema Petrobras e está incapacitado de absorver quaisquer pedido de terceiros.

Neste sentido a negativa foi justamente nesta concepção, e por estas motivações de prioridade do uso pela Petrobras. E sendo a Petrobras um agente monopolista do suprimento da matéria prima da atividade desenvolvida pela Distribuidora, inegável que não consideramos adequado qualquer tipo de confronto enquanto esta situação de impossibilidade de obtenção do produto de outra fonte perdurar.

E por esta situação, inexistiu qualquer outra tentativa a respeito.

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?

Atualmente todos ativos de infraestrutura são deficitários para GLP, cabendo a sua total reformulação e aprimoramento, como já foi objeto de apontamento pela ANP através da Nota Técnica 529/2017-SAB-ANP³⁷. O panorama desde então não apresentou alterações.

Para o GLP existe somente dois portos principais de chegada de produto importado.

Um deles é o Porto de Suape, localizado em Ipojuca/PE, cuja infraestrutura adaptada trata-se de um navio cisterna de responsabilidade (em tese) da Petrobras, por falta de infraestrutura em terra, que faz o recebimento e armazenamento do GLP. Essa infraestrutura, conforme já citado na questão 01, está totalmente destinada ao uso do sistema Petrobras, cujos custos operacionais são repassados as Distribuidoras.

³⁷

Disponível

em

<http://www.mme.gov.br/documents/10584/131791801/An%C3%A1lise+da+situa%C3%A7%C3%A3o+de+portos+para+licita%C3%A7%C3%B5es/f5be6138-d1a4-44d2-86af-c004259a7fde>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

O outro é o Porto de Santos, que apesar de ter infraestrutura de terra, não tem calado ou condições de recebimento de navio de grande porte (44 mil Ton.), somente navios aliviados ou no máximo de 20 mil ton., o que

Consideramos que, como dito na questão 01, existe a necessidade de haver a adequação de toda a infraestrutura para o GLP, mas que, antes disso, temos temas prioritários, como o preço diferenciado, liberação de uso, conforme igualmente já discorrida, a fim de que haja segurança jurídica para investimento e atratividade de capital privado. Por conta dessas limitações regulatórias, players de mercado que desejariam fazer investimentos aguardam uma definição do Governo sobre esses temas, gerando um círculo vicioso e impotência para realização das mudanças necessárias.

Como já discutido extensivamente na resposta à Questão 1, os ativos de necessários para a movimentação e importação de combustíveis estão todos sob controle da Transpetro, subsidiária da Petrobrás, estando incapacitado para absorver pedidos de terceiros. Obviamente, tal situação, ainda que benéfica para a Petrobras no escopo de maximização de lucros, é deletéria para o mercado.

Neste sentido, uma solução que mitigaria os problemas de infraestrutura seria a possibilidade de entrada de novos players no mercado de infraestrutura para importação e movimentação de combustíveis. Tal medida poderia ser alcançada através de desinvestimentos da Transpetro, como já acertado em acordo celebrado entre a empresa e o CADE.

Uma solução alternativa que não envolveria transferência de propriedade de ativos seria a obrigação de alocação de slots da infraestrutura para terceiros. Obviamente há o problema de a infraestrutura já estar toda ocupada para as necessidades da Petrobras, o que poderia ser contornado impondo-se a obrigação de expansão da infraestrutura existente por parte da Transpetro.

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

Consideramos que parte desta questão já foi devidamente discorrida na questão 01 e 09 acima, no qual consideramos que o pleno acesso a ativos de infraestrutura deve acontecer, mas

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

diante da realidade do sistema Petrobras a possibilidade de sua concretização é remota enquanto a mesma for monopolista do fornecimento de GLP no Brasil.

Caso haja essa obtenção, as consequências serão somente favoráveis, pois trará possibilidades que hoje não existem de importação, desde que o Governo previamente resolva assuntos referente ao preço diferenciado e a liberação de outros usos, na forma já discorrida na questão 01.

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

Além dos pontos levantados na questão 01, consideramos relevante que sejam interrogadas resoluções que trazem burocracia excessiva, com duplicidade em relação a normativa de outros órgãos mais específicos, ou encontram-se desatualizadas diante da realidade atual.

Isso porque tais diplomas normativos são inadequados, antiquados e desprovidos de razoabilidade para a promoção da livre concorrência, valor importante no escopo da maximização do bem-estar social.

a. Resolução ANP nº 70/2011 – Estacionamento de veículos

A Res. ANP nº 70/2011 trata de uma normativa sobre estacionamento de veículos dentro de revendas de GLP, cuja permanência reputamos deletéria. Conforme discorremos na Consulta Pública ANP nº 15/201138, que amparou a instituição desta normativa, não existe nenhuma necessidade de haver uma norma que discipline o estacionamento de veículos transportadores em área de armazenamento de recipientes transportáveis de GLP, haja vista já existir normas que regulam a matéria de forma consistente e efetiva, sendo algumas específicas da ANTT, outras da própria ANP, das quais destacamos: Resolução ANP nº 51/2016, que adota a NBR 15.514:2007 da ABNT; Decreto nº 96.004/88; Resolução nº

³⁸ <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/concluidas/2099-aviso-de-consulta-e-audiencia-publicas-n-15-2011>

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

5232/2016 da ANTT, que regula o transporte terrestre; NBR 7.500:2009 e 9.735:2008 da ABNT.

E é competência da própria ANTT fiscalizar a questão de transporte de carga perigosa, não havendo motivos para existência de outra de norma de outra agência reguladora para conflitar com a norma já existente da ANTT.

A instituição desta norma afeta de forma negativa o mercado e o modus operandi da realização da atividade da revenda, prejudicando, inclusive, a logística operacional e a agilidade existente, indo no sentido contrário da simplificação e da desburocratização.

b. Resolução ANP nº 26/2015 – Veículos transportadores de GLP

Pelas idênticas justificativas da necessidade de revisão da Res. ANP nº 70/2011, consideramos adequado que haja a revisão da Res. ANP nº 25/2015, pela total duplicidade com as normas da ANTT, extrapolando a competência regulatória da ANP.

c. Portaria CNP/DIFS nº 395/82 – Apresentação de MCM – Mapa de Comercialização de Movimentação Mensal

Considerando que o Governo vem adotando um discurso de atualização e otimização do arcabouço regulatório de forma a manter a regulação eficiente, moderna e desburocratizada, e visando a redução da sobrecarga administrativa sobre os mercados regulados, ao minimizar as exigências desnecessárias impostas aos agentes econômicos e simplificar os procedimentos administrativos envolvidos, e a “promoção de melhorias no desempenho do mercado regulado, estimulando sua competitividade por meio do corte de custos administrativos excessivos, sugere-se a análise para que haja a revogação desta Portaria.

A Portaria CNP/DIFS nº 395/82, que ainda está vigente, trata da criação, manutenção e apresentação de um formulário em papel para demonstrar a movimentação mensal dos recipientes cheios de GLP do revendedor. Toda sua formulação foi pautada na Resolução CNP 13/1976, que não vigora desde 19/06/1989, por ter sido revogada pela Portaria 04/1989.

Por isso, considera-se desarrazoado manter uma Portaria que permeia um procedimento que já não detém razão de existir, haja vista que sua normativa

ANEXO QUESTIONÁRIO - ABASTECE BRASIL – RESOLUÇÃO CNPE 12/2019

justificadora já foi revogada, assim como se alterou o contexto de sua promulgação. Seu procedimento é pautado em preenchimento de formulário em papel, que vai de contramão a todas as boas práticas administrativas de eficiência e finalidade do ato administrativo.

Atualmente todas as repartições públicas encontram-se informatizando a forma de recebimento de informações das pessoas jurídicas, sendo proibida a entrega em papel, até para possibilitar ao órgão público melhor condição de utilização dessas informações.

Devemos lembrar que o papel, além de custoso, nada traz de melhorias se comparada a informática, e ainda prejudica o meio ambiente na sua produção e arquivo.

Ademais, o agente regulado, inclusive através do seu contador, já detém a obrigação de realizar mensalmente diversas operações eletrônicas de remessa de informações, podendo perfeitamente ser inserido neste contexto a movimentação de recipientes, seja através da forma proposta, seja do SIMP, ou outra forma eletrônica mais conveniente para o órgão fiscalizador, uma vez que este documento em papel fica na posse da revenda e não é solicitado, a não ser pela fiscalização, tornando-se seu preenchimento desprovido de finalidade efetiva.

d. Resolução ANP nº 680/2017 – Certificação da Qualidade de Produto Importado e Apresentação de MCOMM – Mapa de Comercialização de Movimentação Mensal

Consideramos salutar que haja a adaptação da resolução que trata da qualidade do produto importado para que sejam previstos procedimentos para realizações desta atividade pela forma terrestre, e não somente aquaviária

e. Estudos e referencias

Quanto os estudos e referencias, além das referências que constam neste questionário, solicitamos um prazo adicional até o dia 05/08/2019 para encaminhar uma relação completa de vários trabalhos e estudos inerentes do setor.

Ainda, solicitamos um prazo maior para a apresentação de um estudo econômico a ser elaborado pelo Prof. Gesner Oliveira e sua equipe do GO Associados.