



Excelentíssimos Representantes do Ministério de Minas e Energia – MME e demais Ministérios e Órgãos do Governo Federal

**Assunto: CONTRIBUIÇÃO ULTRAGAZ / BAHIANA – QUESTIONÁRIO ABASTECE BRASIL/MME: RESOLUÇÃO CNPE N. 12/2019**

## **INTRODUÇÃO**

A Ultragaz, empresa distribuidora de GLP envasado e a granel, que atua no país há mais de 80 anos, vem por meio desta contribuição se manifestar a respeito do questionário Abastece Brasil/MME, emitido em função da Resolução CNPE n. 12/2019.

A Resolução CNPE n. 12/2019 determinou que a ANP priorizasse a conclusão de estudos relacionados ao ambiente regulatório do setor de abastecimento de combustíveis, demais derivados e biocombustíveis, a fim de promover a livre concorrência. Especificamente sobre o Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, a Resolução indicou estudos sobre os seguintes temas: (i) os usos de gás liquefeito de petróleo – GLP; e (ii) o aprimoramento da disponibilidade de informação de comercialização, sobre preços e volumes, de combustíveis automotivos e GLP na revenda varejista, considerando o aumento da abrangência e da agilidade, sem prejuízo da sua fidedignidade. Estabeleceu, nesse



sentido, prazos específicos para que a Agência conclua os estudos e também para, entendendo pela sua pertinência, inclua na sua agenda regulatória.

Ainda na Resolução CNPE n. 12/2019, se estabeleceu um prazo de 180 dias para que Ministério de Minas e Energia, além de diversos outros órgãos que compõem o Governo Federal, submetessem ao CNPE estudos relacionados ao mercado de derivados de petróleo, entre eles o GLP, também com o propósito de fomentar a livre concorrência, sobretudo a partir dos seguintes temas: (i) os modelos de negócios e os arranjos societários; e (ii) as condições de acesso de terceiros a dutos de transporte e terminais terrestres para movimentação de petróleo, seus derivados e biocombustíveis. No mesmo prazo, a Resolução recomenda que o Ministério da Economia avalie a conveniência e a oportunidade de implementar a monofasia tributária. O questionário, que ora se responde, é parte da interlocução entre esses órgãos federais e o setor de GLP.

**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?**

Embora seja salutar a promoção de discussões sobre medidas para fomentar a livre concorrência no setor, é importante destacar que, nos últimos anos, o Governo Federal e agências reguladoras têm envidado esforços para garantir o uso de instrumentos regulatórios que possuem procedimentos pré-determinados (com transparência e segurança jurídica) que viabilizam a participação mais efetiva dos setores econômicos na construção e/ou revisão de normas regulatórias com impacto relevante na sociedade.

Mais recentemente, foram aprovados a Lei de Agências Reguladoras e a Medida Provisória 881/2019 (conhecida como MP da Liberdade Econômica). Ambos os diplomas legais confirmam e reiteram a necessidade de utilização de instrumentos de qualidade regulatória, em especial a análise de impacto regulatório, a fim de promover segurança e transparência para revisões de normas que podem ter impacto relevante na sociedade. Esse ponto é particularmente relevante, considerando o interesse e concretude da entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em que ritos regulatórios pré-determinados com metodologias conhecidas e previsíveis

são instrumentos considerados como imprescindíveis para promover o investimento por particulares, o que já vem sendo refletido em documentos da organização de há muito<sup>1</sup>.

Tamanha a importância desses instrumentos de qualidade regulatória que o Governo Federal procurou sistematizar a sua utilização a partir de guias de *soft law*, como as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório, o que refletiu uma postura no sentido de harmonizar os procedimentos utilizados pelas agências reguladoras federais na construção e revisão de normas regulatórias<sup>2</sup>. Todo esse movimento se coaduna com a necessidade de maior segurança jurídica e regulatória para atração de capital privado no país, sobretudo em cenário de crônico baixo investimento.

A presente discussão, no entanto, promovida inicialmente pela ANP, não fez uso de qualquer instrumento de qualidade regulatória, fomentando propostas por meio de Tomadas Públicas de Contribuição, em que as medidas sugeridas, de altíssimo impacto para o setor e, em especial, para a segurança do consumidor e da sociedade de um modo geral, não passaram por um diagnóstico completo do problema regulatório, a partir do qual se pediu manifestações dos agentes privados que compõem o setor regulado. Esse modelo de discussão trouxe enorme insegurança jurídica para o setor, uma vez que as manifestações se posicionaram sobre medidas específicas, mas não necessariamente tendo em vista um problema regulatório pré-diagnosticado pela agência reguladora, deixando de observar os ritos sinalizados pela OCDE em diversos documentos oficiais.

De início, é importante dizer que o mercado brasileiro de distribuição de GLP se encontra em um equilíbrio em que segurança e concorrência convivem de maneira eficiente, compreendendo um mercado de 19 distribuidoras, 70 mil revendas autorizadas pela ANP e 150 mil empresas e indústrias abastecidas. O produto GLP é distribuído para 100% dos municípios brasileiros, sendo utilizado por mais de 98% das famílias brasileiras, gerando mais de 380 mil empregos diretos e indiretos. Existem garantias de portabilidade para o

---

<sup>1</sup> Como exemplos de documentos da OCDE defendendo o uso de instrumentos de qualidade regulatória como forma de reduzir custos governamentais e privados, melhorando investimento, vide (i) OCDE. Recommendation of the Council of the OCDE on Improving the Quality of Government Regulation. Paris, 1995; (ii) OCDE. The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997; e (iii) OCDE. Regulatory Policies in OECD Countries from Interventionism to Regulatory Governance. Paris, 2002

<sup>2</sup> BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Brasília: Presidência da República, 2018



consumidor, que pode escolher a marca que preferir a cada compra sem qualquer burocracia ou custo adicional, e um alto incentivo à inovação, materializado pelo desenvolvimento de diferentes canais de pedido do produto, incluindo telefones, sites, aplicativos para celulares e tablets. Na verdade, a portabilidade do produto é absoluta: o consumidor adquire um produto vitalício por preço abaixo do seu valor, por meio de um sistema que assegura a manutenção constante e perene do botijão. Ou seja, o consumidor paga apenas uma vez e poderá trocar de embalagem e de marca (fornecedor) quando quiser e sem dificuldade, com a garantia de receber um produto em boas condições.

Apesar do grau de universalidade do produto, presente em todo o Brasil, o GLP não está na lista das 50 principais produtos e serviços que são alvo de queixas dos consumidores<sup>3</sup>, o que demonstra a eficiência do setor, um dos efeitos da competição e das melhores práticas regulatórias visando segurança construídas ao longo dos anos.

O papel da Ultragaz no mercado tem reforçado esse binômio de segurança e concorrência, ao investir constantemente em excelência operacional, sobretudo por meio de soluções tecnológicas. Atualmente, a Ultragaz tem 70% do seu volume em bases automatizadas e certificadas ISO 9001, já informatizando um número relevante de vendas (inclusive viabilizando um aplicativo para pedido de GLP chamado de APP Ultragaz Connect) e fornecendo soluções digitais para os seus clientes não residenciais, com processos sofisticados de medição *on line* do nível do tanque, novos meios de pagamentos e roteirização as entregas. Além disso, a Ultragaz continua promovendo investimentos em novas praças, construindo bases de produção (especificamente, em Miramar e Juazeiro). Todos esses elementos são, na visão da empresa, efeito concreto de um mercado caracterizado por competição e por pressão por inovação e excelência de serviços.

Nesse sentido, a Ultragaz acredita que a ausência de um diagnóstico mais preciso a respeito do cenário competitivo do mercado de GLP, causado pela desconsideração dos ritos pré-determinados para construção e/ou revisão de normas regulatórias, tenha levado a sugestões de medidas que terão pouco ou nenhum impacto na concorrência (mas, como dito anteriormente, fortes impactos à segurança do consumidor e à sociedade), ao passo

---

<sup>3</sup> [http://sistemas.procon.sp.gov.br/rank\\_estadual/?m=rank\\_atend](http://sistemas.procon.sp.gov.br/rank_estadual/?m=rank_atend)



que existem outras medidas que podem, sim, contribuir para um cenário mais eficiente e competitivo, com real possibilidade de entrada de novos agentes e redução de preços, sobretudo se forem focadas na construção de um marco regulatório em que exista previsibilidade na precificação do insumo e ausência de distorções competitivas causadas por restrições regulatórias ao uso do produto GLP e à prática de preços diferenciados entre os dois segmentos (envasado e granel), se corrigindo ainda os gargalos de infraestrutura que desestimulam as estruturas de importação do produto para o país.

- 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.**

Este tema foi recentemente discutido por meio da Consulta Pública 12/2019, que culminou na Resolução ANP 797/2019, que revogou os artigos que vedavam a verticalização, tendo a ANP acatado os argumentos dos entes regulados representados pelo Sindigás, no sentido de que a proibição integral ou parcial não traria qualquer vantagem concorrencial ao setor. No memorando n. 074/2018/SDR, a ANP afirmou que não encontrou elementos indicando que a atuação direta do distribuidor na revenda de GLP possa viabilizar condutas oportunistas ou qualquer prejuízo à concorrência, daí recomendando, inclusive, a supressão da obrigação no sentido de que a empresa distribuidora constitua empresa específica para atuar no segmento da revenda.

Normalmente, processos de verticalização podem trazer benefícios ao consumidor, sobretudo em função de eficiências relacionadas à redução de custos de transação. Embora a verticalização societária possa não ser interessante para todas as distribuidoras, que podem simplesmente decidir não se verticalizar para se concentrar apenas em atividades que tenham escala, é salutar deixar essa opção aberta para o mercado, para que cada distribuidora possa desenvolver a sua estratégia de forma livre.



Já em relação ao processo de requalificação de vasilhames, é importante notar que o modelo regulatório atual tem reconhecido sucesso, sendo condição indispensável para o controle da segurança do produto. As normas de fabricação (ABNT NBR 8460) e de requalificação (ABNT NBR 8865) tem evoluído em seus requisitos técnicos assegurando condições de ciclo de vida com inspeções cíclicas periódicas dos recipientes transportáveis de aço para GLP, propiciando controle e segurança na utilização pelos consumidores. Todo o ciclo do processo de envasamento de GLP é rigidamente controlado por procedimentos e registros auditados e certificados pelos organismos credenciados junto ao INMETRO nas bases das distribuidoras conforme critérios definidos na Norma ABNT NBR 8866 (recipientes transportáveis para GLP – seleção visual das condições de uso nas bases de envasamento das distribuidoras). O modelo regulatório atual impõe rígida fiscalização por parte de INMETRO e ANP, contendo periodicidade e abrangência que consolidam um setor cuja segurança é um fator nodal.

Aliás, embora exista uma impressão no sentido de que os investimentos relacionados à confiabilidade do produto estejam concentrados apenas na requalificação dos botijões, é importante chamar a atenção para o fato de que, na verdade existem diversos procedimentos de segurança envolvidos no processo de envase realizados nas bases. O modelo atual de procedimentos de segurança é organizado a partir das bases de envase do botijão, locais em que grande parte das etapas de proteção ao consumidor ocorrem, o que permite uma redução de custos, em função da escala dos botijões que passa por essas bases. Esses procedimentos são realizados, obedecendo diversos protocolos de segurança.

Para trazer maior clareza para os procedimentos de segurança que ocorrem nas bases de envase, a Ultragaz elaborou um vídeo descrevendo cada uma dessas etapas (<https://youtu.be/Ec8i0dfaC0w>), a fim de que seja possível para que reguladores e sociedade averiguem o cuidado e a necessidade de treinamento para garantir a segurança do consumidor de GLP. Por meio do vídeo é possível identificar que existem várias etapas de segurança, que não estão relacionadas à requalificação do botijão, mas que, se inobservadas, implicarão graves riscos patrimoniais e pessoais ao consumidor. Assim que os botijões vazios chegam às bases das distribuidoras, é feita a separação dos recipientes de outras marcas para o processo de destroca. Por determinação regulatória, as distribuidoras/revendedoras são obrigadas a receber os botijões em qualquer estado de



conservação (inclusive aqueles que não serão envasados), daí se iniciando os procedimentos de verificação e segurança que apuram eventuais defeitos nos botijões, de forma a viabilizar o seu enchimento e posterior entrega para a revenda.

Vale, portanto, descrever em maior detalhe esses procedimentos de segurança. Primeiramente, é feita uma seleção visual para conferir a data de validade e o estado de conservação do vasilhame. Os botijões em mau estado são enviados para a requalificação, manutenção ou sucateamento, tendo como parâmetro a gravidade dos danos no recipiente. No segundo procedimento de segurança, é feita a primeira pesagem do vasilhame, para se levar em consideração o peso real do botijão (após a verificação da tara, em que o peso do botijão vazio pode ser observada com precisão), impedindo eventual enchimento em excesso, o que pode representar riscos para o cliente, garantindo a exatidão no reabastecimento no peso correto de 13 quilos, em respeito ao consumidor.

Logo na sequência ocorre o envasamento dos botijões, o que dá início a uma série de outros procedimentos de segurança, sobretudo focados em identificar eventual vazamento de GLP. O armazenamento do GLP a ser envasado é feito em tanques normatizados que contam com um sistema robusto de segurança, sendo conectados à plataforma de envase por meio de dutos. Novamente para evitar o enchimento em excesso, o envase e a pesagem são feitos de forma automática, mediante monitoramento online, com tecnologia de ponta. Assim que a quantidade ideal de GLP é alcançada, o envasamento é suspenso e é procedida nova pesagem para garantir a quantidade exata de 13 kg de GLP.

Passado o envase, o botijão passa por uma nova pesagem eletrônica, mais um mecanismo de redundância a garantir a quantidade de 13Kg. Caso algum vasilhame esteja com peso fora do volume regulatório, esse botijão sai da esteira automaticamente, após o que um operador da Ultragaz realiza os ajustes necessários para que possa seguir o processo de envase, já com o peso adaptado. É importante notar que os operadores recebem treinamento para lidar com eventuais acidentes no processo de envase, fazendo os ajustes necessários em um ambiente controlado de forma a reduzir os respectivos riscos.

Depois do procedimento de redundância de pesagem eletrônica, são realizados os testes de segurança quanto à estanqueidade do botijão, mais especificamente apurando a



vedação do anel O'ring, dispositivo que impede vazamentos na válvula. Essa vedação é testada por meio de simuladores que aplicam pressão e averiguam o estado da borracha. Mais uma vez, o treinamento específico que os operadores realizam permite com que seja possível identificar os eventuais defeitos, substituindo o dispositivo, quando apurado algum problema ou efetivo vazamento de GLP. Eventuais vazamentos também podem ser identificados a partir da etapa seguinte, por meio de dispositivo tecnológico de raios infravermelhos que captam pequenas alterações no aro ao redor das válvulas dos vasilhames, analisando a concentração de GLP a partir do seu efeito na refração da luz.

Depois dessa etapa, é realizado novo procedimento de redundância para verificar eventual vazamento, dessa vez a partir da aplicação de soluções reagentes. Aqui, o papel do operador treinado pela distribuidora é fundamental, já que existem situações em que os vazamentos são imperceptíveis para olhos não treinados, mesmo porque alguns vazamentos podem demorar alguns minutos até se manifestar no ar. Além disso, também é imprescindível que esse procedimento seja realizado em ambientes controlados, para evitar a ocorrência de sinistros mais relevantes. Esse procedimento, aliás, é repetido algumas vezes ao longo do processo de envase, a fim de se excluir o risco de algum botijão com possível vazamento ser encaminhado à revenda e, posteriormente, ao consumidor. Novamente, se identificado algum vazamento, o botijão é retirado da esteira e, nesse caso, enviado para a decantação, com a posterior troca de componentes do botijão, ou, a depender do caso, enviado para requalificação ou mesmo sucateamento.

Na fase seguinte, os botijões passam por processos de lavagem e secagem automática, sendo que, na sequência, os operadores tentam identificar sinais de corrosão no fundo do botijão agora já envasado (que, se identificados, novamente levam o botijão para fora da esteira, em movimento em prol de reparo, requalificação ou sucateamento). Nessa etapa, o operador visa a apurar se existem alterações no estado visual do botijão após o seu enchimento, o que consubstancia nova etapa de redundância que se soma às anteriores.

Ultrapassadas todas as etapas de verificação de eventual vazamento, os botijões são pintados, o que também conta como etapa adicional de segurança, já que a pintura adiciona uma camada adicional de proteção contra corrosões, para depois serem lacrados

e etiquetados com informações sobre o produto, instruções de segurança e dados de rastreabilidade, incluindo-se aí o local e a data em que ocorreu o enchimento.

Em confiança ao modelo regulatório vigente, nos últimos seis anos a Ultragaz realizou investimentos que superam 1 bilhão de reais, em crescentes valores, incluindo-se aí nesse montante aportes alocados em automação, produtividade, expansão, inovação e vasilhames, todos esses com efetivos impactos em maior segurança para o consumidor:

Figura 1: Investimentos Ultragaz (2012-2017)



Fonte: Ultragaz

É importante lembrar que os valores acima não incluem investimentos na requalificação de botijões, estes, aliás, também significativos. A Ultragaz investiu, nos últimos 8 anos (em período que vem desde 2012 até 2019, incluindo-se aí o valor projetado para essa despesa até o final do ano), algo em torno de R\$ 415 milhões de reais em requalificação de botijões, o que corresponde, por sua vez, a mais de 15 milhões de vasilhames. Esse montante naturalmente cresce de forma bastante exponencial caso seja considerado o setor inteiro: segundo dados da ANP, desde o início do Programa Nacional de Requalificação (1996), até agosto de 2018, aproximadamente 214 milhões de botijões

foram requalificados. Ademais, devido aos descartes e aumento do consumo, 59 milhões de botijões foram adquiridos desde 1996<sup>4</sup>.

Os investimentos indicados acima são reflexos de uma complexa estrutura de protocolos que têm por objetivo assegurar a segurança do processo de envase, dos funcionários envolvidos no procedimento e, também, regras de proteção ambiental. Os protocolos, vários deles reflexos de Normas Regulamentadoras – NRs, do Ministério do Trabalho, ou mesmo de regras de segurança do corpo de bombeiros, Inmetro e afins, revelam a complexidade do empreendimento, a fim de que o manuseio de um produto perigoso e de alto teor inflamável se torne em uma atividade cotidiana sem riscos.

Figura 2: Protocolos Relacionados ao Procedimento de Envase nas Bases

<b>Manutenção de Base</b>	
IT-CO.81.0001	Liberação e acompanhamento de serviços em eletricidade
PG-CO.81.0002	Análise prevencionista de tarefa
PG-CO.81.0003	Liberação e acompanhamento de serviço à quente
PG-CO.81.0004	Liberação e acompanhamento de serviço em altura
PG-CO.81.0005	Liberação e acompanhamento em espaço confinado
PG-CO.81.0006	Liberação acompanhamento serviço a frio
<b>SSMA</b>	
IT-CO.72.0009	Inspeção de rotina da atividade de segurança
PG.CO.72.0001	Levantamento perigos e avaliação de riscos de segurança e saúde ocupacional
PG.CO.72.0007	Análise preliminar de risco
PG.CO.72.0008	Critérios para formação da brigada de emergência
PG.CO.72.0009	Critérios para elaboração do plano contingência / emergência local
PG.CO.72.0010	Inspeção periódica do sistema de combate à incêndio e do sistema de intertravamento
PG.CO.72.0011	Gerenciamento desenvolvimento ou modificação de projeto
PG.CO.72.0012	Manual de segurança saúde ocupacional e meio ambiente - empresas contratadas
PG.CO.72.0017	Gerenciamento produtos químicos
PG.CO.72.0020	Bloqueio e isolamento de energias
PG.CO.72.0022	Segurança em instalações elétricas
PG.CO.72.0029	Transporte movimentação armazenagem e manuseio de materiais
<b>MEIO AMBIENTE</b>	
IT.CO.73.0001	Manuseio de resíduos perigosos
IT.CO.73.0003	Transporte de resíduos
IT.CO.73.0004	Manuseio de resíduos não perigosos
PG.CO.73.0001	Levantamento de aspectos e impactos ambientais
PG.CO.73.0002	Gerenciamento de resíduos sólidos
PG.CO.73.0003	Gerenciamento de efluentes

<sup>4</sup> ANP. Programa nacional de requalificação 2017. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/images/DISTRIBUICAO\\_E\\_REVENDA/Distribuidor/GLP/Requalificacao\\_Destr\\_oica/Programa\\_nacional\\_requalificacao-2017.pdf](http://www.anp.gov.br/images/DISTRIBUICAO_E_REVENDA/Distribuidor/GLP/Requalificacao_Destr_oica/Programa_nacional_requalificacao-2017.pdf) Acesso em 03/12/2018.

PG.CO.73.0004	Monitoramento de emissão fumaça preta
PG.CO.73.0007	Programa de gerenciam de emissões atmosféricas
PG.CO.73.0009	Diretrizes para elaboração do inventário de gases do efeito estufa
PL.CO.73.0001	Plano de gerenciamento de resíduos
PL.CO.73.0002	Plano de monitoramento de emissões atmosféricas
PL.CO.73.0003	Plano de monitoramento de efluentes

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

N/A

- 4. Qual sua sugestão de aprimoramento regulatório para a promoção de livre concorrência no setor, a redução de custos de transação ou mitigar outros efeitos negativos sobre os preços dos combustíveis.**

Mais precisamente, os problemas competitivos do setor de GLP estão associados a: (i) modelo de precificação do insumo por parte do produtor, em função dos seus impactos em investimentos de infraestrutura, criando verdadeira barreira à entrada para novos fornecedores/importadores; (ii) normas regulatórias atualmente em vigor que (a) restringem o uso de GLP, e (b) diferenciam preços do GLP residencial/industrial, criando distorções e desincentivo à expansão do uso de uma matriz energética ambientalmente mais eficiente; e (iii) gargalos na infraestrutura de portos brasileiros para importação (tópico que será endereçado em pergunta específica mais à frente neste questionário).

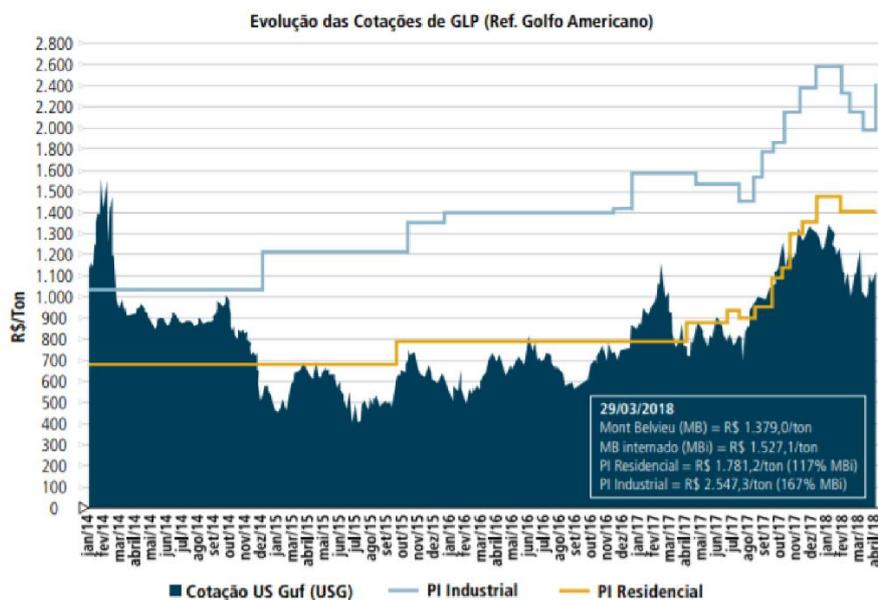
Em estudo recente, o Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (Nota Técnica n. 37/2018/DEE/CADE) sinalizou que a concentração no mercado de refino era capaz de trazer uma série de distorções competitivas para diversos segmentos de derivados de petróleo, permitindo ao produtor oscilar sua política de preços, já que teria cerca de 98% da capacidade total de refino.

A posição dominante no refino traz enorme incerteza com relação ao investimento em infraestrutura primária, já que a empresa teria capacidade de combater qualquer iniciativa

de importação de qualquer tipo de derivado, sobretudo ao se levar em consideração o longo prazo de amortização para qualquer investimento nessa direção. Essa situação efetivamente impõe barreiras à entrada para empresas, nacionais ou internacionais, interessadas em fazer investimentos em infraestrutura para importações. Essa característica do mercado de refino brasileiro faz com que exista menos investimento na produção de GLP e na quantidade total do derivado existente no mercado brasileiro, havendo um déficit histórico que demanda frequentes importações.

Da mesma forma com que a empresa pode reagir de maneira rápida no caso de uma tentativa de investimento em logística de importação, desestimulando qualquer iniciativa nessa direção por parte de agentes privados (por meio de precificações que desestimulem a entrada), a posição dominante também se manifesta a partir da capacidade de praticar preços acima do patamar de comparação internacional, mais especificamente dos preços praticados na cotação do Golfo dos Estados Unidos. O gráfico abaixo, reproduzido na Nota Técnica do DEE/CADE, demonstra que, desde que houve a mudança no modelo de precificação, que passou a observar a política de preços de paridade com o mercado internacional como forma de refletir concorrência, o produtor vem sistematicamente praticando preços em “grande desnível” em relação a preços internacionais:

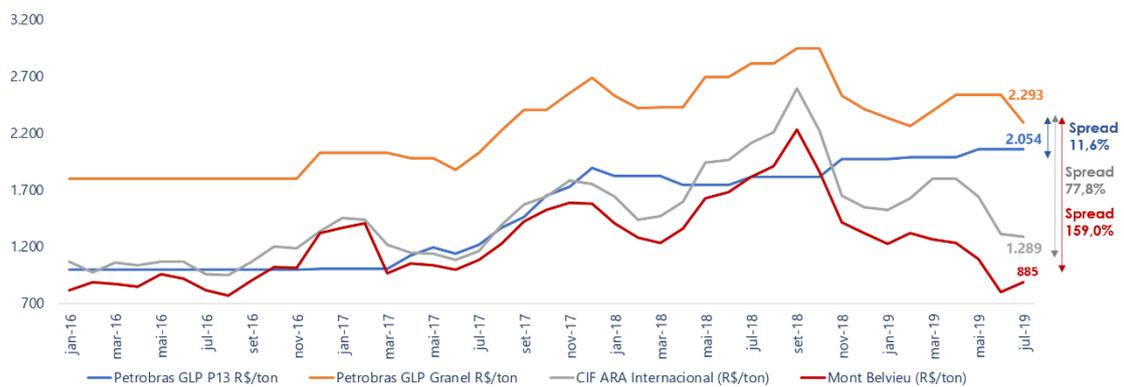
Figura 2: Análise das Cotações de GLP



Fonte: MME, 2018.

Desde a elaboração do estudo mencionado acima, a situação não se alterou (na verdade, houve aprofundamento do *spread*, considerando o modelo de paridade de precificação), conforme pode ser visto do gráfico abaixo, revelando o preço do insumo para o GLP envasado e para o granel, além de comparações com preços internacionais:

Figura 3: Histórico de Preços de GLP / Matéria-Prima



Recentemente, CADE e produtor celebraram acordo por meio do qual a companhia estatal se comprometeu a realizar um plano de desinvestimento relevante, encerrando uma investigação sobre abuso de poder de mercado, por meio do qual diversas refinarias serão alienadas até o fim de 2021<sup>5</sup>, sendo que algumas refinarias não poderão ser adquiridas por um mesmo comprador como forma de aumentar a competição no mercado, com o propósito de impedir que sejam formados monopólios regionais. Da mesma forma, os ativos não poderão ser adquiridos, direta ou indiretamente, pelo próprio produtor ou por suas subsidiárias, devendo o comprador ter capacidade financeira para investir nos ativos.

Embora esse pareça um passo na direção da redução do poder de mercado hoje presente no segmento de refino, é importante que este MME e demais órgãos federais responsáveis monitorem o desenvolvimento e termos dos leilões dos ativos, a fim de que o objetivo de maior competição nessa etapa da cadeia seja alcançado, se garantindo ainda o incentivo

<sup>5</sup> Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco; Unidade de Industrialização de Xisto e Refinaria Presidente Getúlio Vargas, ambas no Paraná; Refinaria Landulpho Alves, na Bahia; Refinaria Gabriel Passos, em Minas Gerais; Refinaria Alberto Pasqualini, no Rio Grande do Sul; Refinaria Isaac Sabbá, no Amazonas; e Refinaria Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste, no Ceará.



para maior investimento em produção de GLP, e também para menos entraves estratégicos e logísticos para o processo de importação do produto para o Brasil.

Outro ponto que também afeta de maneira bastante significativa a concorrência no mercado de GLP brasileiro diz respeito às normas regulatórias que restringem o uso do GLP e que criam uma disparidade entre os preços de GLP residencial e granel. Como dito anteriormente, essas normas acabaram criando distorções e desincentivo para a expansão do uso do GLP no mercado brasileiro, sobretudo ao se considerar o potencial de expansão do GLP granel, tendo em vista as possíveis aplicações adicionais hoje proibidas.

O histórico da restrição de uso, iniciado em 1978, por meio da Resolução n. 11 CNP<sup>6</sup>, está associado à discussão da possível falta de GLP para usos domésticos, considerando que, à época, 80% do produto era internalizado por meio de importações. As discussões sobre as restrições acabaram motivando uma flexibilização, por meio da Portaria n. 4 do DNC em 1992<sup>7</sup>, e por meio da Resolução ANP n. 5/2005 (que ainda reitera a proibição em motores, saunas e piscinas, mas libera para equipamentos de limpeza). Atualmente, a restrição permanece em vigor por conta do disposto na Resolução 49/2016<sup>8</sup>.

A partir de 2009, no entanto, começou uma discussão a partir de workshop da ANP no qual a agenda de liberação de novos usos do GLP vira tópico de discussão na Agência, após o que houve a propositura de projeto de lei (PL 2943/11) com o objetivo de revogar o artigo que criminalizava o uso de GLP para motores de caldeiras e aquecimento previsto na Lei 8.176/91. O assunto voltou à pauta recentemente na ANP, por meio de reunião de diretoria da agência, em que se requisitou estudos internos da Superintendência de Distribuição e Logística – SDL a respeito do fim da limitação de outros usos para o GLP industrial.

---

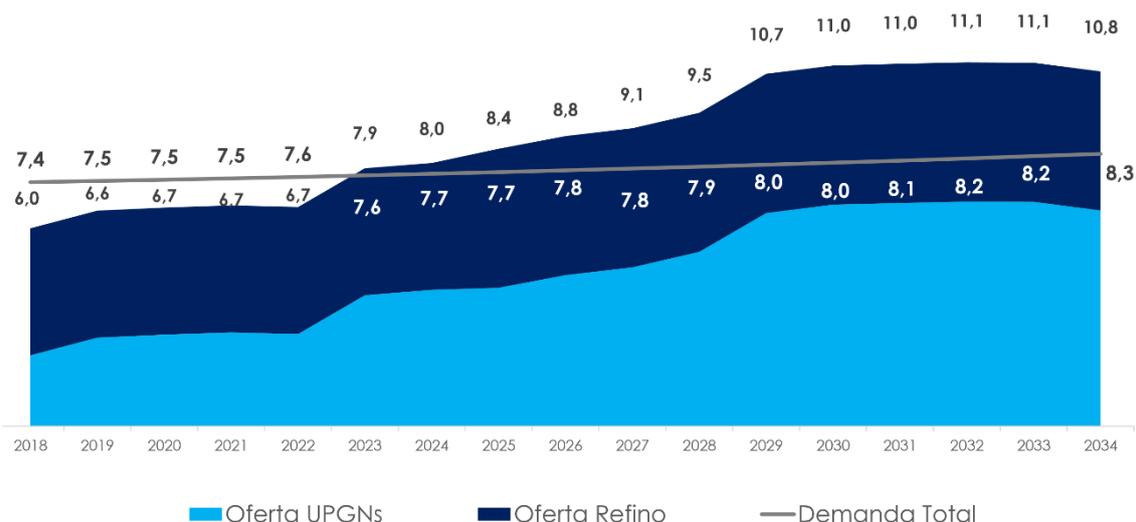
<sup>6</sup> A resolução n. 11. CNP veta o uso de GLP para fins automotivos, motores, saunas e aquecimento de água para piscinas.

<sup>7</sup> Abre a exceção para o GLP em empilhadeiras (já prevista na Resolução 11 CNP) e piscinas medicinais

<sup>8</sup> Art. 33. É vedado o uso de GLP em: I - motores de qualquer espécie, inclusive com fins automotivos, exceto empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna; II - saunas; III - caldeiras; e IV - aquecimento de piscinas, exceto para fins medicinais

Levando-se em consideração que o GLP provém basicamente de duas fontes principais (o processamento de gás natural e o refino de petróleo bruto), com a retomada dos leilões pela ANP a partir de 2017, sobretudo de rodadas exploratórias na camada do Pré-Sal, existe no cenário próximo projeções de aumento de oferta futura de gás natural bastante significativas, o que oferece um cenário apropriado para revistar e revogar as restrições regulatórias associadas ao uso do GLP, ainda mais ao se ter em mente que existe uma tendência de maior investimento no refino a partir do processo de desinvestimento de ativos (refinarias) pela Petrobras, para o que um mercado consumidor mais diversificado alinha incentivos para que capital privado nacional e internacional se movimentem. Apenas para se ter o potencial de crescimento de oferta em grandes números, é possível ver o efeito das rodadas a partir do gráfico abaixo elaborado a partir de dados recentes:

Figura 4: Projeção de Aumento de Oferta de GLP



Fonte: Gas Energy 2018

Como é de se esperar, o aumento da oferta do produto no mercado brasileiro a partir dos investimentos nas duas fontes a partir das quais o GLP é extraído (processamento de gás natural e refino de petróleo) irá trazer impacto no preço e a diversificação dos seus usos aprofundará uma competição não apenas por preços, mas também em tecnologia e inovação, para assegurar aos demandantes uma maior qualidade de serviço. Esse quadro, se incentivado, tem o potencial de incrementar a concorrência no setor.



Para que esse quadro se concretize, no entanto, além do fim da restrição de usos do GLP, é necessário também encerrar a política de diferenciação de preços, hoje ainda vigor por conta do artigo 22 da Resolução 49/2016<sup>9</sup>. Primeiro porque o benefício da diferenciação (que acaba implicando um preço menor para o GLP envasado) acaba sendo estendido a consumidores em que o custo do GLP residencial acaba não representando uma parcela relevante ao seu orçamento, sendo uma forma ineficiente de fazer política social, desperdiçando recursos da sociedade, ao beneficiar consumidores que não precisam desse auxílio, mas ao mesmo tempo aumentando artificialmente o preço para aplicações não residenciais, que poderiam ser matrizes superiores às atualmente utilizadas para finalidades de ordem industrial. Políticas sociais de subsídios diretos têm maior potencial de efetividade, não só porque conseguem ser avaliadas de forma mais transparente, como convidam maior *accountability* e controle social.

Além disso, a distorção de preços causada pelo subsídio cruzado acaba afetando diversas aplicações que são permitidas, mas acabam tendo uso reduzido ou marginal pelo mercado brasileiro em detrimento de outras matrizes energéticas (muitas das vezes mais poluentes e/ou menos eficientes), tendo em vista os preços artificialmente aumentados. Entre essas aplicações, é importante mencionar os diversos usos do GLP em Agro (como, por exemplo, na gestão de umidade do algodão, secagem de grãos e sementes e torrefação de café), na Indústria (como, por exemplo, no aquecimento de fluido térmico, na secagem de agregados e na produção de asfalto) e no pequeno comércio (como, por exemplo, no

---

<sup>9</sup>. A comercialização, por produtor ou importador de GLP com distribuidor de GLP, da quantidade de GLP destinada exclusivamente à venda para uso doméstico e acondicionada em recipientes transportáveis com capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP poderá, nos termos da Resolução CNPE nº 4, de 24 de novembro de 2005, ou outra que venha substituí-la, ser efetuada a preços inferiores aos praticados na comercialização de GLP para venda aos demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades, sendo que, quando do cálculo da parcela a ser faturada a preços inferiores, deverá ser considerado: I - o histórico de vendas em recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP, dos últimos 6 (seis) meses anteriores ao mês do cálculo para o faturamento, e, para novo distribuidor, projeção do volume de comercialização para os 3 (três) primeiros meses de operação; II - o tempo médio de consumo de GLP acondicionado em recipiente transportável de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP; e III - o universo de recipientes transportáveis de GLP de capacidade de até 13 (treze) quilogramas de GLP, adotando-se o conceito de P-13 equivalente, por distribuidor, da própria marca comercial ou sob contrato de uso da marca homologado pela ANP. Parágrafo único. Para fins de atendimento ao caput deste artigo, a ANP disponibilizará, mensalmente, no endereço eletrônico <http://www.anp.gov.br>, os totais de vendas de GLP pelos distribuidores, segregadas entre recipientes transportáveis de GLP com capacidade nominal de até 13 (treze) quilogramas de GLP e recipientes transportáveis de GLP com capacidade nominal superior a 13 (treze) quilogramas de GLP e a granel.



aquecimento de água, no aquecimento de fornos de churrasqueira e de pizza, na lavagem de caminhões de lixo e ônibus e no processamento de resíduos orgânicos).

**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 investimento; e a cobrança inicial pelo uso do botijão (recipiente): Quais alternativas vv sugere para minimizar tais dificuldades?**

A Ultragas entende que o atual modelo de certificação e propriedade do botijão GLP provê os incentivos adequados para que os investimentos em segurança sejam executados de forma eficiente. Os acidentes com GLP são causados, principalmente, por três razões: (i) rompimento da parede do botijão causada pela corrosão; (ii) vazamento do GLP na válvula do botijão; e (iii) acidente provocado por vazamento do produto ou utilização inadequada do recipiente. Como esses perfis de acidentes podem ser minorados a partir de procedimentos de segurança relacionados ao envase e à requalificação dos botijões, além de treinamento de funcionários da revenda (sobretudo na fase da instalação), ficava clara a necessidade de um marco regulatório que privilegiasse a marca como identificador de responsabilidade da distribuidora, incentivando investimentos em segurança.

Vários dos investimentos que são executados no processo de envase e na requalificação de botijões são planejados com prazos de amortização longos e de difícil recuperação em ambientes em que não existe a real identificação dos direitos de propriedade envolvidos. Por isso, a Ultragas entende que o papel da marca no mercado de distribuição de GLP, e seu respectivo impacto na redução de acidentes e maiores investimentos em segurança, é um consenso que já se mostra materializado em inúmeras manifestações governamentais nessa direção, incluindo reguladores nacionais e internacionais.

A regulação por incentivos via aposição de marca nos botijões e proibição de enchimento OM tem servido para corrigir a falha de mercado associada à informação assimétrica do consumidor em relação à verificação e à confirmação de segurança do botijão de GLP. Na verdade, o sistema de marca (e a consequente proibição de botijões OM) faz com que a empresa distribuidora invista em procedimentos de segurança no envase (que ela faz diretamente nas suas bases) e na requalificação (cuja necessidade se identifica, após o que



o botijão é enviado para empresas especializadas). Ou seja, não importa a empresa específica que faz a requalificação, mas sim quem identifica a necessidade de requalificar o botijão e paga pelo procedimento, sem contar com os vários outros investimentos em segurança que decorrem da identificação adequada dos direitos de propriedade.

Inexistindo a identificação clara da cadeia de responsabilidade associada a um eventual sinistro, o que ocorre quando outras empresas utilizam os recipientes, se perde o incentivo para que haja investimentos nestes e abre-se margem para um comportamento de *free-riding*; ou seja, o ato de pegar carona no investimento de outras marcas na compra e requalificação dos botijões. No caso concreto, o risco maior pode ser traduzido no subinvestimento em segurança e qualidade, levando ao aumento do número de acidentes e dificultando a rastreabilidade e responsabilização dos envolvidos.

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

Com o avanço da tecnologia, existem alternativas de materiais para execução de recipientes para GLP, na maioria das vezes buscando redução de peso e com maior durabilidade, tendo como benefícios a facilidade no manuseio, redução de problemas de ergonomia dos colaboradores, potencial redução de gastos com combustíveis e pneus dos veículos, assim como a possibilidade de carregamento de mais carga e diminuição do valor do frete. Essas alternativas já estão previstas em normas brasileiras e regulamentos de certificação de produtos do INMETRO, porém o investimento de fabricação e custo final ao consumidor ainda são muito altos se comparados com o sistema convencional

Isso não significa que avanços não tenham sido feitos (e que outros mais continuarão a ser desenvolvidos pela Ultragaz e pelas demais empresas distribuidoras). Frequentemente são realizados estudos para implementar mudanças nos vasilhames, buscando redimensionar partes do botijão para dar maior leveza e praticidade, facilitando o seu manuseio. A ideia é desenvolver botijões mais leves (e também mais ergonômicos) do que modelos tradicionais, sendo mais resistentes a impactos e evitando corrosões.

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

O combate a revendas clandestinas é um processo que envolve uma série de medidas. De um lado, as próprias distribuidoras elaboram e executam os seus programas de *compliance*, possuindo mecanismos para mitigar as irregularidades praticadas no setor, sobretudo por meio da qualificação da sua rede de revenda. No caso específico da Ultragaz, todas as revendas cadastradas passam por uma análise reputacional, por meio da qual são avaliados potenciais riscos, sem o que a empresa não consegue iniciar atividades com botijões da Ultragaz. Esse controle, no entanto, não acaba no cadastramento, realizando a Ultragaz uma série de treinamentos sob diferentes modalidades (com palestras ao vivo, plataformas on line e outros métodos) focando em melhores práticas não apenas na gestão do negócio, mas também com relação a questões jurídicas, regulatórias e concorrenciais aplicáveis ao setor, de forma a garantir a correição das atividades que são prestadas pelas revendas que estão sob contrato com a Ultragaz.

Além dos controles internos realizados pelas distribuidoras, iniciativas capitaneadas pelo Sindigás em auxílio à ANP no passado fortaleceram o combate à clandestinidade, como, por exemplo, o “Programa Gás Legal”, em que essas ações se davam por meio de eventos e parcerias com autoridades públicas. Nesse aspecto, foi desenvolvido um banco de denúncias de irregularidades (acessado apenas por autoridades públicas mediante login e senha) a fim de viabilizar suporte técnico para autoridades públicas. Embora a ANP tenha decidido seguir por caminhos distintos no combate à clandestinidade, esse é o tipo de atividade que já auxiliou e ainda auxilia a interação com diversos agentes governamentais que são responsáveis por combater irregularidades no mercado de revenda de GLP, incluindo-se aí Ministério Público, Procon e Delegacias de Consumo.

Ações focadas na educação do consumidor sob os riscos envolvidos na revenda clandestina do GLP (além das respectivas punições cabíveis) ajudariam a fomentar o programa e a envolver ainda mais as autoridades públicas envolvidas, replicando o sucesso já atingido em alguns estados, como, por exemplo, Pernambuco, em que a respectiva Delegacia de Consumo, o Ministério Público e o Sindicato de Revendedores



de Gás Liquefeito do Estado de Pernambuco realizaram campanha conjunta de combate à venda clandestina, com a disponibilização de e-mails e número de disk-denúncia.

Além de medidas de educação e conscientização, outra medida de combate à clandestinidade seria o aperfeiçoamento pela ANP do Sistema de Informações de Movimentação de Produtos – SIMP. Atualmente, por força da Resolução ANP nº 729/2018, os agentes regulados da cadeia de GLP são obrigados a enviar informações para a Agência, sendo o segmento de revenda excepcionados dessa regra. Como o SIMP exige a declaração das notas fiscais eletrônicas das transações realizadas, ele viabiliza o monitoramento das vendas, auxiliando a identificação de possíveis irregularidades, por meio do sistema de fiscalização por meio de dados já aplicável às distribuidoras, o que eliminaria o ponto da cadeia que ainda permanece sem controle indireto pela ANP.

Por fim, é importante mencionar que as medidas sob discussão por meio da TPC na ANP relacionadas ao fim da exclusividade de marca (possibilidade de enchimento de botijões OM) e ao enchimento fracionado trazem forte incentivo à clandestinidade. Como será explicado em maior detalhe na resposta à pergunta abaixo, essas medidas reduzem o incentivo para que as distribuidoras permaneçam fazendo contínuos investimentos em qualificação e monitoramento nas revendas, além de gerar estímulo para condutas oportunistas em que procedimentos de segurança passam a ser inobservados em função dos custos envolvidos, tendo em vista a ausência de escala no processo de envase.

A elevação do número de fraudes, efeito que é esperado a partir de qualquer uma das duas medidas ora discutidas por meio desta TPC, irá trazer efeitos bastante concretos na cadeia de distribuição do GLP, reduzindo a sua eficiência. Primeiro, ao reduzir os incentivos para a requalificação dos botijões, já que os direitos de propriedade ficarão mal definidos no modelo regulatório proposto: basicamente as medidas reduzem drasticamente a vida útil do botijão no médio prazo (isso ocorre em decorrência de menores investimentos em segurança e não por maior eficiência no sistema de distribuição, seja por maior concorrência ou não). Em outras palavras, os incentivos para o processo de requalificação serão drasticamente reduzidos, sobretudo pelo risco de que outras marcas peguem carona nos investimentos, o que a literatura convencionou chamar de *'free-riding'* ou seja, o ato



de pegar carona em um investimento da outra parte que, por sua vez, não será remunerado<sup>10</sup>.

Depois, o segundo efeito esperado se refletirá na complexificação do sistema de fiscalização, o que também ocorre a partir das duas medidas analisadas, em especial com relação ao enchimento fracionado. Atualmente, a atividade de enchimento dos botijões ocorre em regiões afastadas dos grandes centros urbanos e com condições controladas. O modelo proposto requer, inevitavelmente, a fragmentação dessa estrutura e, conseqüentemente, reduzirá a eficiência do sistema de fiscalização em vigor, mais ainda diante da ausência da infraestrutura necessária para uma atividade de tal complexidade que inclui, por exemplo, um robusto sistema para evitar sobre preenchimento e detectar vazamentos e também a ausência de pessoal treinado para lidar com os sinistros ou mesmo para proceder, de modo adequado, o enchimento fracionado. Empresas distribuidoras, como a Ultragas, investem significativas quantias anualmente para treinar seus funcionários quanto a protocolos de segurança. Seria difícil imaginar os mesmos procedimentos e rigor no treinamento seriam executados em um mercado fragmentado.

E, no limite, parte da redução de custos que se estaria cogitando na verdade deriva de uma premissa equivocada, já que existe, na verdade, uma transferência de custos para consumidor que se locomove até o posto remoto de enchimento de GLP. Na prática, além de retirar comodidade, essa possibilidade irá retirar eficiência no sistema de logística que foi desenvolvido ao longo dos anos pelos revendedores, que hoje conseguem uma média de 17 minutos para a entrega do botijão P13, do que resulta a satisfação do consumidor.

Ou seja, esse movimento será enganoso. Primeiro porque isso será o resultado de investimentos menores em procedimentos de segurança e em requalificação de botijões, o que irá aumentar o custo dos botijões no médio prazo em função da redução da sua vida útil (custo esse que, sem um sistema de marca, poderá ser repassado a todos os cidadãos, caso a ausência de um regime de identificação de propriedade leve a botijões de baixa

---

<sup>10</sup> ARK, Ramseyer, J.; RASMUSEN, Eric B. Exclusive Dealing: Before, Bork, and Beyond, **The Journal of Law & Economics**, v. 57, n. 3, 2014, pp. 145–160. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/10.1086/680347](http://www.jstor.org/stable/10.1086/680347)>.



qualidade circulando nas residências dos consumidores, o que demandará discussões sobre como financiar novos botijões, discussão essa hoje desnecessária). E depois porque também esconde que parte dos custos serão repassados para o consumidor, que terá que se locomover para poder realizar o enchimento fracionado, em bases remotas.

**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)?**

Antes de começar a responder este item do questionário, é importante afastar a noção de que o GLP é um produto que apresenta baixos riscos, noção essa que foi construída em função do sucesso do modelo regulatório em vigor, que privilegia a marca e a proibição do enchimento de botijões OM. Qualquer discussão regulatória tem que avaliar com cuidado o fato de que o GLP é um produto inflamável que requer diversas medidas de segurança no manuseio e utilização, extensamente demonstradas em resposta anterior desta manifestação. Em especial, manter um gás pressurizado com uma redução de volume de cerca de 250 vezes requer o uso de recipientes aptos para a compressão (1.500 kPa ou 15 kgf/cm<sup>2</sup>)<sup>11</sup>, o que requer um sofisticado sistema de verificação e manutenção. Eventual rompimento desses recipientes pode levar à explosão e acidentes com vítimas fatais, daí sendo necessários procedimentos de segurança no processo do envase e a respectiva identificação dos vasilhames que devem ir para requalificação ou descartados.

A construção de um modelo regulatório de distribuição de GLP baseado na aposição da marca no vasilhame e na proibição do enchimento de botijões OM é resultado de um longo processo de adequação do marco regulatório brasileiro às melhores práticas internacionais, orientação essa reforçada nas últimas resoluções que tratam da distribuição de GLP, mais especificamente a Resolução ANP 15/2005<sup>12</sup> e a Resolução ANP nº 49/2016. Esse foi o resultado de uma evolução via a adesão a um modelo

---

<sup>11</sup> PETROBRAS. Gás Liquefeito de Petróleo. 2013. Disponível em: <http://sites.petrobras.com.br/minisite/assistenciatecnica/public/downloads/manual-tecnico-gas-liquefeito-petrobras-assistencia-tecnica-petrobras.pdf> Acesso em: 01/12/2018.

<sup>12</sup> Resolução ANP 15/2005. Disponível em: <https://www.liquigas.com.br/wps/wcm/connect/38e5a9004bd7450c982dde04fba782ca/RESOLU%C3%87%C3%83O+ANP+N%C2%BA+15.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-38e5a9004bd7450c982dde04fba782ca-kSLmZgo> Acesso em: 05/12/2018.



internacional de excelência regulatória, reproduzindo em vários países, não fazendo qualquer sentido um retrocesso, com possíveis efeitos deletérios à população.

Aliás, para dar maior detalhe à Resolução 49/2016 da ANP, já mencionada no parágrafo acima, é importante mencionar que grande parte da sua *rationale* foi construída aceitando o consenso identificado acima no sentido de que a marca constrói uma estrutura de incentivos de forma a estimular o investimento em segurança, o que já era uma constatação desde a Resolução 15/2005, que já previa a responsabilidade de as distribuidoras requalificarem os botijões de sua marca, sob pena de responsabilidade. Lembre-se sempre que a solução regulatória envolve a aposição em alto relevo da marca no botijão e não meramente lacres, adesivos ou etiquetas, que poderiam ser facilmente fraudadas. Basta, nesse sentido, verificar os trechos da introdução daquele diploma, deixando claro que a marca é um sinal de segurança e de garantia de rastreabilidade, sendo fator que estimula o processo de requalificação e os demais procedimentos de segurança:

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

e considerando que a **identificação da marca comercial do distribuidor de GLP no corpo dos recipientes transportáveis de GLP visa a atender, além de controles de competência da ANP, direitos básicos previstos no Código de Defesa do Consumidor, assegurando, ainda, a responsabilidade civil do distribuidor de GLP perante o consumidor.**

Não à toa, a Resolução 49/2016 materializa esse papel regulatório da marca, ao dispor no artigo 26, que o distribuidor de GLP somente poderá envasilhar recipientes de GLP da sua marca. E, da mesma forma, a distribuidora somente poderá comercializar os botijões de GLP de sua própria marca (ou de terceiros com quem possua contrato de direito de uso de marca homologado pela ANP). Esse dispositivo concretiza a escolha regulatória no



sentido de utilizar a marca como forma de incentivar os investimentos em segurança. Além disso, é manifestamente equivocada a noção de que o sistema de destroca é um custo que impõe um preço maior para o consumidor. Na verdade, a destroca viabiliza um dos modelos mais competitivos de portabilidade, em que o consumidor pode não apenas trocar de marca, mas de vasilhame, a cada compra, sem incorrer em quaisquer custos. Números do Sindigás revelam que 9 milhões de embalagens (de 34 milhões) são objeto de portabilidade, revelando o forte impacto da concorrência no modelo regulatório<sup>13</sup>.

A reforçar o entendimento de que o modelo de regulação vigente efetivamente produz resultados positivos em termos de segurança para o consumidor, vale destacar alguns exemplos do cenário internacional, mais especificamente da América Latina, que implementaram mudanças regulatórias recentes justamente com o objetivo de consubstanciar a marca como elemento que alinha os incentivos para os investimentos em segurança, ao proibir o enchimento de botijões de outras marcas. Esses exemplos de países em desenvolvimento se prestam a ser mais comparáveis aos resultados esperados para o Brasil, caso ocorram mudanças regulatórias, uma vez que o uso e a localização do botijão tendem a ser os mesmos, ao contrário de exemplos que costumeiramente são utilizados em discussões do gênero, como o caso dos Estados Unidos, que possuem ampla rede de gás encanado e em que o uso do GLP tem caráter mais sazonal, como em churrasqueiras à gás, com a utilização do vasilhame em ambientes externos, representando, no entanto, menos do que 1% do total de GLP comercializado no mercado.

Apenas para reforçar o quanto dito no parágrafo acima, no Brasil existem milhões de botijões que ficam instalados dentro das residências dos consumidores, levando em consideração que a cocção de alimentos, como atividade cotidiana, é a principal utilização do P13 no país, razão pela qual, inclusive, o vasilhame contém dispositivo de segurança (plugue fusível) para expelir o GLP assim que houver um aquecimento expressivo na temperatura ambiente, evitando incêndios. Por isso, o *benchmarking* abaixo realizado tenta identificar situações análogas, em que o botijão é utilizado de forma cotidiana para cocção de alimentos e fica instalado dentro da residência do consumidor de GLP, garantindo, assim, condições comparáveis para análise da regulação.

---

<sup>13</sup> <http://www.sindigas.org.br/novosite/?p=6036>

Na Colômbia, por meio de movimento organizado pela Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG, decidiu-se pela reestruturação do setor de GLP. A principal mudança foi a adesão do “cilindro universal”, por meio do qual qualquer distribuidor poderia comercializar GLP com os botijões disponíveis. Discussões sobre a alteração deste modelo surgiram a partir da constatação de que haviam diversos problemas de segurança e qualidade nos vasilhames, já que, no país, a responsabilidade pelos botijões era diluída entre os participantes do mercado e havia poucas informações quanto à procedência do cilindro, dados de manutenção, reposição ou requalificação:

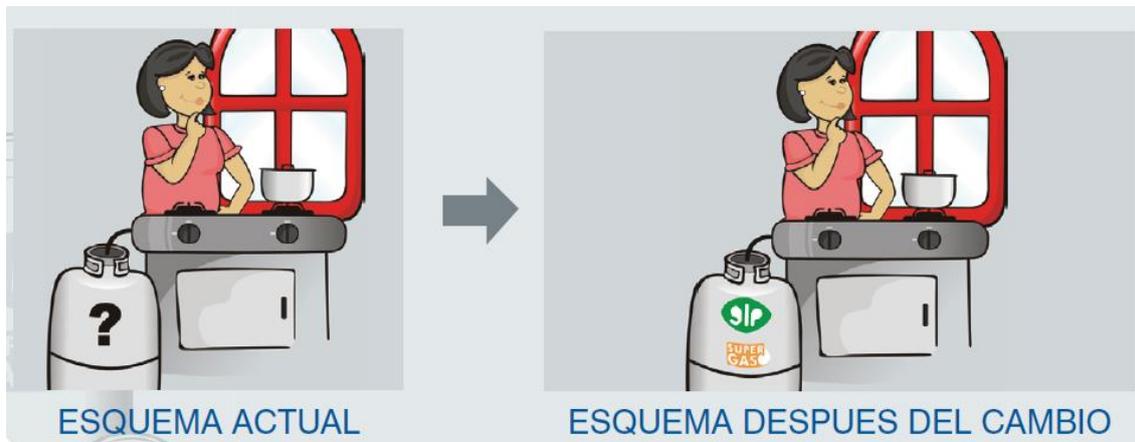
“En el 2008 el sector fue objeto de una reestructuración que finalizó en el año 2010, transformando el modelo de operación denominado **“cilindro universal”**, en el que **cualquier distribuidor-comercializador podía utilizar los cilindros a disposición, situación que generó problemas de inseguridad, calidad e ilegalidad, diluyendo la responsabilidad ante esos eventos dado que se desconocía la procedencia del cilindro y la aplicación de los recursos destinados a su mantenimiento y reposición que eran pagados por el usuario a través de la tarifa.**”<sup>14</sup>

Dessa forma, entre 2008 e 2010, se decidiu pela implementação de um novo modelo operacional: o chamado “responsabilidade de marca”. Nesse modelo, semelhante ao que opera no Brasil, cabe ao distribuidor responder pelos eventos de segurança, ilegalidade e qualidade do produto. Os botijões precisam, ainda, de registro nas agências governamentais bem como atender os parâmetros de segurança e qualidade. Durante o período de transição, houve um esforço comunicativo do governo colombiano, para esclarecer os benefícios do modelo com marca para a população, o que incluiu uma cartilha explicando o processo de troca dos botijões para o modelo com marca:

---

<sup>14</sup> CASTILLO, José Ospina; VELÁSQUEZ, Carlos Espinosa; ACEVEDO, William Javier Murcia; JULIO, Rosa Esther De La Rosa. El desarrollo del GLP en Colombia ¿Avizorando una oportunidad hacia el futuro?. Bogotá: Dirección de estudios sectoriales. Controladoría General de La República, 2018.

Figura 5: Cartilha - Mudança no Modelo de Botijão (Colômbia)



Fonte: GREG, 2008<sup>15</sup>.

Um ponto de diferenciação em relação ao Brasil é o fato de que não há o processo de troca (o que se dá a custo da portabilidade que, como já explicado, no caso brasileiro é ampla, incluindo possibilidade de troca de marca e vasilhame, sem custos para o consumidor). Os botijões só podem ser trocados por outros da mesma marca. Na compra de um botijão, o consumidor recebe um certificado de garantia e, enquanto optar por consumir o GLP do mesmo distribuidor, pagará apenas o preço do gás. Se decidir trocar a marca pode devolver o vasilhame e será restituído do valor<sup>16</sup>.

Assim como a Colômbia, em um período não tão recente, o Peru implementou uma mudança regulatória no mercado de GLP para assegurar a marca, promover a segurança e evitar ilegalidades no setor. De modo semelhante ao que ocorre no Brasil, a regulamentação proíbe o enchimento de botijões de outras marcas e estabelece a obrigatoriedade da troca. Os principais pontos do Decreto Supremo N°01-94-EM são: (i) as empresas de envase são responsáveis por manter os cilindros de sua propriedade e rotulados com a sua marca, prezando pela segurança de seus consumidores, tornando-se responsável pelo cilindro; (ii) as empresas não poderão envasar cilindros que não sejam de sua propriedade, a menos que previamente consentido pela empresa reguladora; (iii) caso, durante as atividades comerciais, as empresas de envase e distribuição receberem

<sup>15</sup> GREG. Cartilla: Nuevo esquema de prestación del servicio del GLP, Bogotá, 2008.

<sup>16</sup> MINISTERIO DE MINAS. Controladora General da República. El desarrollo del GLP en Colombia ¿Avizorando una oportunidad hacia el futuro? 2018. Disponível em: <https://www.minminas.gov.co/web/ingles/liquefied-petroleum-gas> Acesso em: 04/12/2018.



cilindros de outras marcas estas poderão trocá-los entre si e; (iv) os cilindros deverão levar gravado em seu exterior o ano de fabricação, número de série, a marca, o logotipo e a cor para que seja de fácil identificação a empresa de envase e proprietária do mesmo<sup>17</sup>.

Esses movimentos, por si só, já demonstram que existe um forte vínculo entre a proibição de enchimento de botijões OM e a produção de um modelo de envase e circulação seguro para o consumidor, o que obviamente não exclui o papel fiscalizatório a ser exercido pelo órgão regulador, já que existem distribuidoras e botijões em estado de não conformação com as regras nesse sentido. Mas esse ponto fica ainda mais claro a partir de experiências internacionais em que não há exclusividade no enchimento do botijão, o que ocorre, por exemplo, no México, país que tem utilização do produto semelhante ao Brasil, com uso intensivo do GLP em botijão para a cocção de alimentos em diversas regiões do país.

Relatório do Banco Mundial<sup>18</sup> sobre a distribuição de GLP em países em desenvolvimento também relata problemas relacionados a incentivo para realizar investimentos em segurança quando há incerteza com relação a cadeia de responsabilidade de um eventual sinistro, o que acaba ocasionando vasilhames de baixa qualidade em circulação, apresentando riscos<sup>19</sup>. Por outro lado, quando existem formas de se identificar o botijão, especialmente quando a marca está gravada no vasilhame, e há expressa proibição do enchimento de botijões OM (logicamente, acompanhada de um sistema de *enforcement* adequado para essa restrição), os incentivos para realizar investimentos e despende tempo e treinamento em medidas de segurança é bem maior, já que a ameaça de comportamentos oportunistas fica bastante reduzida nesse cenário.

---

<sup>17</sup> Reglamento para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo – DECRETO SUPREMO N°01-94-EM”. – 12/10/2015. Páginas: 17 a 21.

<sup>18</sup> KOJIMA, Masami. The Role of Liquefied Petroleum Gas in Reducing Energy Poverty. Extractive industries for development series; n°. 25. World Bank, Washington, DC., 2011. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18293> License: CC BY 3.0 IGO. Acesso em: 10/12/2018.

<sup>19</sup> Esse, aliás, isso ocorre na Guatemala, identificado pelo Banco Mundial como um exemplo negativo de modelo regulatório: “Guatemala provides an example at the opposite end of the spectrum. As of 2002, when the World Bank last conducted a field visit for a detailed study of the country’s LPG market (Ahmed and others 2005), there were no rules for cylinder ownership or exchange. Distribution companies painted cylinders in different colors, but a cylinder could be filled at any filling plant regardless of its color or markings. Although there were quality and maintenance standards for LPG cylinders, it was difficult to assign responsibility because ownership had not been legally established”.

“Cylinder ownership influences how an LPG marketer maintains cylinders and whom to hold accountable if there is an accident. **If ownership is unclear, there could be far less incentive for individual marketing companies to spend time, money, and effort inspecting cylinders carefully and repairing or scrapping faulty ones.** If empty cylinders are exchanged for filled ones, a given cylinder goes through the hands of numerous customers. **Where customers go to different marketing companies to refill, no one company may want to assume full responsibility**

**Where there are different colors, markings, or both to identify cylinders belonging to different companies and repainting or filling cylinders belonging to others is legally prohibited (except where there are mutual arrangements), the incentives for maintenance and replacement are stronger because accidents can be immediately traced to the companies responsible.** In many countries, however, there is a significant failure in the enforcement of cross-filling prohibition. **Lack of enforcement weakens incentives because there is no guarantee that repaired or replaced cylinders will not be diverted to other companies. The end result is poor maintenance and physical deterioration of the cylinder stock. The key is to set up a system where companies can be assured through effective enforcement that spending money on maintenance and replacement of their cylinder stock will not end up benefiting free-riders.** This question is independent of whether cylinders are company-owned or customer-owned”

Perguntada sobre os impactos relacionados ao fim da exclusividade, a ABNT ressaltou todos os riscos que decorrem da permissão de comercializar botijões OM, a partir do fim do critério regulatório que alinha incentivo para os investimentos em segurança e requalificação a partir da identificação do responsável gerado pela marca, sobretudo em um cenário em que a segregação dos botijões não se dá apenas por data, mas também em função de outros fatores, tais como “mossa, vinco, alça, base, corrosão, fogo, vazamento, inscrições” (definidos na ABNT NBR 8865). A ABNT ressalta que “o consumidor não possui conhecimento técnico para esta segregação, nem o responsável pelo enchimento fracionado em locais fora da engarrafadora”. Aliás, a ABNT enxerga que o fim da marca irá, na verdade, aumentar o preço do GLP considerando o impacto que o fim da marca irá gerar no incentivo das distribuidoras em realizar investimentos em botijões:

“O valor atualmente praticado na requalificação tem relação direta com o volume enviado. Sem um responsável pela segregação e envio de volumes de recipientes elegíveis, o valor cobrado será automaticamente aumentado. **Sem requalificação, em função da ausência de responsável no enchimento OM, o consumidor deverá adquirir novos recipientes a cada necessidade de requalificação. A requalificação está ligada diretamente a marca. Com a comercialização OM, não haverá**

**investimentos nos processos de requalificação. Perde-se o gerenciamento dos recipientes circulantes, sem um controle efetivo do processo de requalificação.** Atualmente há contrato estabelecido entre distribuidora e requalificadora com definições de processos e acessórios. Não haverá rastreabilidade de testes e acessórios se o responsável pela requalificação não for o dono da marca. A inutilização de recipientes é um processo controlado e auditável, com certificados emitidos. Sem um responsável único pelo processo, perde-se o gerenciamento. **As inscrições obrigatórias nos recipientes, hoje fiscalizado pelo IPEM nos estados, são de responsabilidade direta do dono da marca. Com a comercialização de OM, O proprietário da marca perde o controle e a responsabilidade pela manutenção das inscrições. (...) Todo controle realizado pela ANP sobre o processo de inutilização e requalificação deixa de existir, pela ausência de responsabilidade do processo”.**

Por sua vez, além de concordar com os pontos tratados acima, o INMETRO reforçou o impacto negativo que um eventual modelo baseado em enchimento de botijões OM teria na capacidade de fiscalização em prol da segurança do consumidor, ao tornar difícil a identificação do responsável pelo produto envasado:

**“No GLP comercializado envasado, a empresa é responsável não só pela qualidade e manutenção do recipiente, como também pela quantidade e qualidade do produto. Caso seja constatado algum problema, a empresa, que é identificada pela marca gravada no recipiente, é responsabilizada e acionada para possíveis resoluções. Se o recipiente for reenchido a granel, dificilmente haverá uma comprovação de qual empresa é a responsável pelo produto envasado”.**

Aliás, o aumento da capacidade de fiscalização da ANP foi, inclusive, uma alternativa analisada na análise de impacto regulatório relacionada a medidas para requalificação de botijões, uma vez que os números de incidentes voltaram a aumentar depois de 2006, ainda que não retornando aos níveis anteriores a 1996, data do código de autoregulação. Jamais faria sentido cogitar acabar com o modelo regulatório que incentiva os investimentos em segurança a partir da cadeia de responsabilidade via marca, pois isso apenas aumentaria os custos públicos relacionados à garantia de segurança, ampliando a necessidade de fiscalização e subsídios. Na verdade, de acordo com as recomendações acima identificadas pelo Banco Mundial, o ideal seria, sim, reforçar as medidas de



fiscalização de forma a evitar o enchimento de botijões OM, de forma a garantir a certeza necessária para que o setor continue a investir em segurança.

Também não merece melhor sorte a alternativa regulatória consistente no enchimento fracionado, aqui considerado para botijões da mesma marca, já que a hipótese do OM já restou afastada pelos itens anteriores. Isso porque, qualquer que seja o enchimento remoto de GLP, dificilmente as bases menores (postos de combustíveis ou mesmo caminhões tanque) teriam escala para serem competitivos em custo e, ao mesmo tempo, implementar todos os investimentos de segurança necessários para tornar a atividade segura, o que inclui não apenas o consumidor que leva o seu vasilhame para enchimento, mas também os funcionários e demais envolvidos no processo de envase remoto, sem esquecer da identificação dos botijões que precisam ser requalificados ou descartados, caso em que o consumidor não sairá da base remota com o produto. O resultado prático dessa medida regulatória se refletiria em mini plantas ou postos de enchimento fracionado pouco competitivos, caso sejam cumpridos todos os requisitos de segurança. Até mesmo os supostos benefícios do aproveitamento do resíduo de GLP pelo consumidor não perfazem um valor significativo, representando, na prática, menos de 10 centavos no valor do botijão de P13 (o resíduo de GLP no vasilhame, quando ocorre, não é algo significativo).

Também há que se considerar que existem **economias de escala relacionadas aos procedimentos de segurança para o envase**. Em função dos custos associados aos procedimentos de segurança serem maiores quando há um volume menor de botijões em circulação, existem incentivos para que as empresas que operariam com fracionado subinvestirem em segurança, aumentando os riscos de explosão do produto, tendo em vista a assimetria de informação do consumidor, que não seria capaz de identificar eventuais problemas associados à qualidade do botijão P13.

E o cenário acima, na verdade, seria excessivamente otimista, dado que há elementos bem concretos indicando que haverá sérios riscos à segurança, devido aos incentivos que serão gerados caso a mudança regulatória seja implementada. Levando em consideração a assimetria do consumidor com relação aos riscos de segurança envolvidos, e a pressão por custos que deriva de um mercado homogêneo em que preços são uma variável relevante de competição, a possibilidade de práticas oportunistas aumenta de maneira



considerável. Distribuidores fracionados terão enorme incentivo para desrespeitar as regras de segurança, desconsiderando as etapas de segurança acima elencadas, sobretudo diante das dificuldades de fiscalização que hoje já tornam difícil um mercado livre do enchimento de botijões OM e de vasilhames fora do prazo de requalificação. E, de uma forma sistêmica, haveria menos incentivos para todo o setor investir em segurança, já que o *enforcement* da proibição de OM seria insuficiente para permitir a recuperação de investimentos, tal como apontado pelo relatório do Banco Mundial mencionado acima.

Isso porque, diante da assimetria de informação do consumidor, o responsável pela verificação do estado do botijão é a base remota que faz o envase fracionado. Ela é que deverá indicar que o botijão deve ser requalificado ou mesmo sucateado quando fora dos requisitos de segurança. É particularmente difícil acreditar que isso irá acontecer caso existam outras bases dispostas a encher o botijão, o que é, aliás, uma hipótese provável dada a estrutura de competição do GLP residencial. Dessa forma, ainda que se possa imaginar que exista uma redução inicial nos custos (porque o consumidor leva o botijão para fazer o enchimento), há forte comprometimento dos incentivos para medidas de segurança serem implementadas, como inspeções visuais, mapeamento tecnológico e visual de vazamentos, testes de válvulas de compressão, entre outras medidas.

Aliás, é razoavelmente claro de se esperar que os procedimentos de segurança a serem utilizados para o enchimento fracionado tenham que ser ainda mais rígidos, não sendo aplicável a comparação com gás natural, já que os riscos das duas matrizes são bem distintos, como se pode ver do relatório do banco mundial tratando do GLP e do Gás Natural:

“Unlike natural gas, which rises when leaked, LPG is denser than air and hence sinks to the ground upon release. This means a spark can trigger an explosion near ground level where people are located. Maintaining the physical integrity of LPG cylinders is therefore imperative for public safety”.

Aliás, existiriam riscos bastante concretos de sobreenchimento de botijões, além da ausência de incentivos relacionados aos investimentos em instalações e pessoal treinado para lidar com sinistros decorrentes de vazamentos, sobretudo diante de um quadro em que o parque de botijões não possui dispositivos de prevenção, pois não foram fabricados

para enchimento fracionado, mas sim para ambientes industriais controlados. Esse ponto faz lembrar que o possível enchimento em área urbana incrementa a chance de sinistros patrimoniais e pessoais, justamente porque os ambientes não dispõem do controle de segurança das bases industriais de envase, havendo, nas cidades, um número maior de fontes de ignição, além de maior proximidade com áreas de alta densidade populacional.

Não é por outro motivo que os órgãos que são responsáveis pelas regras de segurança aplicáveis ao GLP atualmente são manifestamente contra a possibilidade de enchimento fracionado dos botijões, devendo se ressaltar que a NBR 14024/2018 é uma norma da ABNT focada especificamente no abastecimento de granel (Central de gás liquefeito de petróleo (GLP) — **Sistema de abastecimento a granel** — Procedimento operacional), não sendo aplicável (nem tendo sido desenhada) para o GLP P13. A esse respeito, vale a pena reproduzir os seguintes trechos das manifestações da ABNT e do INMETRO na TPC promovida pela ANP reiterando os riscos do enchimento fracionado:

- (i) Manifestação da ABNT: “(a) Não há estrutura técnica dos IPEMs nos **estados para fiscalização e calibração de balanças em caso de liberação de enchimento fracionado por peso**; (b) **Não há como controlar o sobreenchimento de recipientes, durante o enchimento fracionado, o que aumenta o risco de acidente**; e (c) **Não há como controlar a real quantidade de GLP, colocado dentro de cada recipiente, no processo de enchimento fracionado**”.
  
- (ii) Manifestação do INMETRO: “(a) **O local onde seria feito o reenchimento dificilmente conseguirá atender a todas as normas de segurança previstas para áreas classificadas, propiciando, assim, risco de incêndio ou explosão, expondo os consumidores e a população à esta ameaça**; (b) Os consumidores teriam também que transportar os recipientes até o local de reenchimento e de volta ao local de uso, **sendo expostos novamente ao risco do transporte de um produto inflamável e potencialmente explosivo**; (c) Os recipientes transportáveis para GLP são envasados nas bases, atualmente, com até 85% da sua capacidade interna, pois, por questão de segurança, há um espaço de expansão para o gás. **Nos locais de reenchimento esse limite pode não ser respeitado possibilitando a ocorrência de acidentes**”.



Parece claro, portanto, que o consumidor não terá informação registrada da quantidade fracionada em seu recipiente, além de incorrer em fortes riscos de acidente. Dessa forma, o único modelo que teria as condições de segurança nas instalações seria o enchimento remoto na própria base das distribuidoras. No entanto, esse modelo seria ineficiente, já que não possuiria os ganhos de escala, repassando os custos de transporte ao consumidor, em contraposição à tendência de mercado hoje refletida na entrega do botijão em casa. É também representaria riscos adicionais, já que os consumidores brasileiros não possuem veículo próprio para o transporte do GLP, além de ser um modelo que parece não estar adaptado às tendências de consumo, em que telefone representa o modal mais popular de entrega de GLP, cenário que poderá no futuro ser substituído por entrega via aplicativos, mas não por modelos em que o consumidor irá encher de modo fracionado, sobretudo diante das possibilidades de parcelamento e de aquisição de outros vasilhames em quantidades diferentes do P13; alternativas hoje existentes ao fracionado.

Cumprе lembrar, também, que, justamente por questões de segurança, a ANP editou a Resolução Nº 26, de 27.5.2015<sup>20</sup>, que regulamenta a comercialização e a entrega de recipientes transportáveis de GLP por meio de veículos automotores. E que, em seu artigo 3º, proibiu expressamente a utilização de veículos fechados no transporte de botijões de gás. *In verbis*: Art. 3º. Fica expressamente proibida a utilização de reboque e veículo fechado no transporte de recipientes transportáveis de GLP para entrega em domicílio de consumidores ou estabelecimentos comerciais e industriais para consumo próprio ou em outro revendedor autorizado pela ANP. Caso o gás fracionado seja oferecido a baixo custo, pode haver, ainda, incentivos a práticas ainda mais arriscadas, como transporte em vãs, ônibus e outras modalidades de transporte público. Os consumidores que não se sujeitarem a essas formas de transporte podem acabar arcando com maiores custos na aquisição do gás.

Por fim, cumprе analisar a sugestão relacionada à possibilidade de não cobrança inicial pelo botijão. Em situações em que os direitos de propriedade se encontram bem definidos, não há necessidade de buscar meios de cobranças menos transparentes. Aliás, no mercado

---

<sup>20</sup> ANP. RESOLUÇÃO ANP Nº 26, DE 27.5.2015. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2015/maio&item=ranp-26--2015> Acesso em: 9/12/2018.

internacional de distribuição de GLP, essa sugestão normalmente surge em cenários em que há fortes problemas regulatórios no incentivo a investimento em botijões, o que não à toa ocorreu em países em que não se utiliza o sistema de marcas para definir a propriedade dos vasilhames, alinhando os incentivos para manutenção e requalificação.

Como exemplo, em documento da Red Mexicana de Competencia Y Regulación, de 2010 se identificou que o sistema presente naquele país, desprovido de um esquema de marcas a identificar a propriedade dos botijões, (os cilindros são apenas timbrados com a marca ou diferenciados por cores, o que facilita os esquemas fraude), e a incentivar os investimentos em envase e requalificação, resultou em problemas graves relacionados à segurança dos botijões colocados em circulação, inclusive reportando acidentes frequentes em decorrência do mau estado dos vasilhames, *in verbis*<sup>21</sup>:

“Dada la importancia que tienen los cilindros como medio de aprovechamiento del GLP en los hogares, es necesario que los cilindros se encuentren en buenas condiciones para evitar accidentes, por lo cual la SENER y las empresas han intentado llegar a un acuerdo para reponer los cilindros en mal estado. La discusión en este tema es a quién se debe subsidiar a los distribuidores o a los usuarios y por qué. Antes de abordar el tema del reemplazo de cilindros de GLP, conviene señalar que **bajo el esquema actual existen riesgos serios para los hogares. Una nota periodística muestra que los accidentes derivados de fugas de GLP por cilindros en mal estado son muy frecuentes.**

**El motivo es que los distribuidores en realidad no respetan la propiedad del cilindro y están dispuestos a llenar un cilindro de otro competidor en aras de lograr mayores ventas. Lo anterior sucede ya que no hay un esquema de marcas que ayude a identificar la propiedad de los cilindros.** Actualmente existen en el mercado cilindros troquelados (llevan el nombre de la empresa distribuidora en el casquete del cilindro) y no troquelado. La distinción de la propiedad de los cilindros se hace mediante colores, facilitando con ello prácticas desleales, pues **es muy fácil que un distribuidor haga de su propiedad un cilindro tan sólo con pintarlo del color de su empresa y con ello evitar la inversión en cilindros nuevos**”

Esse cenário de oportunismo no envase nos botijões à época levou o país a um quadro grave quanto à qualidade dos vasilhames em circulação. Para resolver esse problema, naquela ocasião a Secretaria de Energia do México – SENER começou uma discussão sobre possíveis alternativas regulatórias para solucionar o problema de qualidade, analisando opções, como, por exemplo, subsídios às distribuidoras, subsídios para os

---

<sup>21</sup> Zavala, D. I; Sesmas, D.G. La industria del gas licuado de petróleo (GLP) em México. Red Mexicana de Competencia y Regulación. 2010.

consumidores ou mesmo construção de centros de destroca de botijões, de forma a auxiliar o movimento de substituição dos vasilhames antigos, visando endereçar o problema de segurança. Ou seja, o cenário de subsídio de preços de botijões está normalmente associado a cenários regulatórios defeituosos em que não há incentivo para que as distribuidoras realizem os investimentos em segurança de maneira sistemática.

Em resumo, o resultado esperado a partir das mudanças questionadas na presente pergunta certamente produzirá um quadro regulatório ineficiente que colocará em risco a segurança do consumidor de GLP, não sendo capaz, aliás, de aumentar a concorrência no mercado, ao invés distorcendo os incentivos para investimentos em vasilhames. A elevação do número de fraudes irá trazer efeitos bastante concretos na cadeia de distribuição do GLP, reduzindo a sua eficiência, valendo a pena listá-los para efeito didático.

Primeiro, irá reduzir os incentivos para a requalificação dos botijões, já que os direitos de propriedade ficarão mal definidos no modelo regulatório proposto: as medidas reduzem drasticamente a vida útil do botijão no médio prazo (embora o efeito imediato seja uma redução dos custos, isso ocorre em decorrência de menores investimentos em segurança e não por maior eficiência no sistema de distribuição, seja por maior concorrência ou não). Em outras palavras, os incentivos para o processo de requalificação serão drasticamente reduzidos, sobretudo pelo risco de que outras marcas peguem carona nos investimentos, o que a literatura convencionou chamar de *'free-riding'* ou seja, o ato de pegar carona em um investimento da outra parte que, por sua vez, não será remunerado<sup>22</sup>.

Depois, o segundo efeito esperado se refletirá na complexificação do sistema de fiscalização, o que também ocorre a partir das duas medidas analisadas, em especial com relação ao enchimento fracionado. Atualmente, a atividade de enchimento dos botijões ocorre em regiões afastadas dos grandes centros urbanos e com condições controladas. O modelo proposto requer, inevitavelmente, a fragmentação dessa estrutura e, conseqüentemente, reduzirá a eficiência do sistema de fiscalização em vigor, mais ainda diante da ausência da infraestrutura necessária para uma atividade de tal complexidade

---

<sup>22</sup> ARK, Ramseyer, J.; RASMUSEN, Eric B. Exclusive Dealing: Before, Bork, and Beyond, **The Journal of Law & Economics**, v. 57, n. 3, 2014, pp. 145–160. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/10.1086/680347](http://www.jstor.org/stable/10.1086/680347)>.



que inclui, por exemplo, um robusto sistema para evitar sobre preenchimento e detectar vazamentos e também a ausência de pessoal treinado para lidar com os sinistros ou mesmo para proceder, de modo adequado, o enchimento fracionado. Empresas distribuidoras, como a Ultragaz, investem significativas quantias anualmente para treinar seus funcionários quanto a protocolos de segurança. Seria difícil imaginar os mesmos procedimentos e rigor no treinamento seriam executados em um mercado fragmentado.

E, no limite, parte da redução de custos que se estaria cogitando na verdade parte de uma premissa equivocada, já que existe, na verdade, uma transferência de custos para consumidor que se locomove até o posto remoto de enchimento de GLP. Na prática, além de retirar comodidade, essa possibilidade irá retirar eficiência no sistema de logística que foi desenvolvido ao longo dos anos pelos revendedores, que hoje conseguem uma média de 17 minutos para a entrega do botijão P13, do que resulta a satisfação do consumidor.

Ou seja, o consumidor até poderá ter um produto cujo custo será menor num primeiro momento. Mas esse movimento será enganoso. Primeiro porque isso será o resultado de investimentos menores em procedimentos de segurança e em requalificação de botijões, o que irá aumentar o custo dos botijões no médio prazo em função da redução da sua vida útil (custo esse que, sem um sistema de marca, poderá ser repassado a todos os cidadãos, caso a ausência de um regime de identificação de propriedade leve a botijões de baixa qualidade circulando nas residências dos consumidores, o que demandará discussões sobre como financiar novos botijões, discussão essa hoje desnecessária). E depois porque também esconde que parte dos custos serão repassados para o consumidor, que terá que se locomover para poder realizar o enchimento fracionado, em bases remotas.

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

Existem inúmeras dificuldades no acesso à infraestrutura que acabam dificultando a atuação das distribuidoras de GLP no país. Primeiro, existe um esgotamento da infraestrutura de abastecimento primário, uma vez que existem poucos portos no país adequados para receber grandes navios importadores (Santos e Suape). As dificuldades



já inerentes a esses portos acabam se somando a uma dificuldade adicional, uma vez que o GLP compete por espaço com outros produtos no cais do porto, situação que também acaba se reproduzindo nos terminais de cabotagem, particularmente carentes de modernização e com tancagem insuficiente (além de infraestrutura inadequada para navios que carregam o GLP, em função da restrição de calado).

Aliás, como praticamente não existe infraestrutura ferroviária e a disponibilidade de dutos não é alta, em função da competição com outros produtos, o modal rodoviário acaba sendo a principal forma de transporte a partir dos polos de distribuição. Naturalmente, isso implica maiores custos para as distâncias mais afastadas dos terminais marítimos, além de tempos mais elevados de entrega em vias nem sempre em boas condições.

Como será descrito no item a seguir em maior detalhe, o grau de esgotamento da infraestrutura de importação e de transporte de GLP é algo crítico, demandando maiores investimentos para que a internação do produto por outros agentes econômicos se torne uma realidade de forma a concretizar maior competitividade no mercado.

Existem ainda dificuldades relacionadas aos custos alfandegários de movimentação de GLP nos terminais marítimos brasileiros. Ao contrário do resto do mundo, em que o produto GLP é medido por volume, no Brasil o sistema obedece ao modelo geral utilizado pela Receita Federal em que o GLP é medido por massa, tornando necessário um processo de conversão, com testes e certificações específicas. Além dessa etapa burocrática, o processo de importação do GLP ainda passa por um processo de homologação da carga por parte da ANP, o que revela a sistemática complexa de internação do produto.

Além dos problemas mencionados acima, existe ainda uma dificuldade relacionada com a dificuldade no acesso à infraestrutura de recebimento de GLP, considerando que existe uma concentração de um único agente.

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

Existe uma série de ativos (terminais e dutos de transporte) que precisam de investimentos significativos em expansão e modernização de forma a viabilizar uma maior utilização (em volume e em frequência) de GLP na sua cadeia de transporte. Nos terminais dos três polidutos de transporte de derivados de petróleo (OSBRA, ORSUB E OPASC) nunca se levou em conta a demanda do mercado de GLP, mas somente as necessidades operacionais de transferência de outros produtos por parte do produtor e proprietário dessas infraestruturas, o que sempre trouxe dificuldades para o transporte de GLP, sobretudo em solicitações de aumento de entrega do produto. Por essa razão, aliás, a indústria do GLP sempre teve que recorrer a outros modais de transporte para atendimento de suas necessidades, encarecendo seus custos com reflexos aos consumidores finais.

Uma descrição mais pormenorizada do transporte do GLP em cada um desses polidutos de transporte de derivados demonstra o espaço reduzido para essa matriz energética no volume efetivamente carregado pelo proprietário dessas infraestruturas:

- (i) Oleoduto São Paulo Brasília (OSBRA): embora o transporte de GLP tenha sido inicialmente previsto, esse derivado foi perdendo participação no poliduto não apenas em razão de problemas técnicos, mas também em função do aumento de volume de transporte de combustíveis claros. Como a região Centro Oeste, incluindo o Distrito Federal, não conta com unidades de produção de GLP, esse poliduto foi construído com a finalidade de melhorar o abastecimento e reduzir custos de transporte, o que ocorreu apenas até 2009. No início de 2018, houve informação de que o poliduto iria voltar a transportar GLP, mas essa iniciativa não se concretizou até o momento;
- (ii) Oleoduto Recôncavo-Sul da Bahia (ORSUB): Embora esse poliduto seja frequentemente utilizado para o transporte de GLP, o aumento da demanda por outros produtos associado ao saturamento da capacidade no trecho tronco do ORSUB entre Madre de Deus e Ipiaú ameaça o transporte de GLP. (embora existam trechos do poliduto que estão abaixo da capacidade máxima). Para tangibilizar o efeito do impacto dos outros derivados, é importante

chamar a atenção para o fato de que, entre 2013 e 2018, houve uma redução no volume médio de transporte de GLP de cerca de 17% (1.900 t/mês)

- (iii) Oleoduto Paraná-Santa Catarina (OPASC): A partir da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR-PR), este poliduto transporta GLP até o terminal de Itajaí (SC). No entanto, ele atualmente já opera acima da sua capacidade, não sendo o histórico de movimentação do GLP representativo (não chegando sequer a 5% do total de derivados transportado ao longo dos últimos 6 anos).

Além do esgotamento da infraestrutura de abastecimento primário mencionada na resposta à pergunta anterior, particularmente aplicável aos portos que são adequados para receber grandes navios importadores (Santos e Suape), em que existem altas taxas de ocupação dos berços e alta competição com outros produtos (além de tancagem insuficiente), situação semelhante ocorre nos portos de importação e cabotagem, em que o GLP também concorre com outras cargas em infraestruturas que contam com baixa modernização, restrição de calado e tancagem insuficiente. Nesse cenário, se destacam os portos de Santos, Paranaguá, Mucuripe e Tergasul. Essas dificuldades acabam gerando uma ineficiência logística na cadeia e resultam em custos adicionais para o produto.

O terminal de Paranaguá, responsável pelo abastecimento de boa parte do estado do Paraná – além do escoamento via dutos para Santa Catarina – apresenta apenas 3 esferas de GLP de cerca de 1.500 toneladas cada, capacidade muito inferior ao necessário para o pleno abastecimento da região. Seu berço tem baixa disponibilidade para GLP, algo que limita a entrega do produto no local. Nesse caso, a dificuldade logística é tal que a oferta para a região depende, em certa medida, de complementos que seguem via carretas.

Por último, vale mencionar que a via rodoviária também apresenta empecilhos de ordem burocrática que implicam custos de internação do produto a partir das fronteiras brasileiras. Nesse aspecto, existem altos custos de frete, em valor até mesmo superior ao valor de aquisição do GLP, além de procedimentos de inspeção homologados pela ANP para certificar a qualidade do produto no momento da entrada no país, o que promove entraves a partir da maior complexidade da operação de importação.

**11. Deve haver pleno acesso a ativos de infraestrutura (terminais, bases e dutos)?**

**Quais os possíveis entraves para efetivar esse acesso? Quais as possíveis consequências oriundas do pleno acesso?**

Como já dito anteriormente nesta manifestação, existe uma previsão concreta de expansão de oferta do GLP para os próximos anos, tendo em vista a realização de rodadas de licitação de blocos de exploração e a provável alienação de refinarias por parte do produtor tendo em vista acordo recente celebrado com o CADE.

Em vista disso, seria muito importante que esse Ministério de Minas e Energia e demais órgãos do Governo Federal compusessem um grupo de trabalho para estudar com a maior brevidade possível medidas voltadas à expansão da infraestrutura de logística no Brasil. Parte relevante do incremento à competição e produtividade no mercado de GLP viria de um movimento significativo que abordasse terminais e dutos de transporte do derivado, viabilizando maior incentivo para investimento privado na produção/importação de GLP no país, o que seria incrementado também a partir de uma rediscussão de procedimentos de internalização do produto no país, de forma a buscar um alinhamento com práticas internacionais, reduzindo o seu respectivo custo e burocracia. Esses elementos aliados a um processo de modernização e expansão das infraestruturas logísticas (de transporte e de armazenamento) do GLP têm o potencial de maximizar a utilização dessa matriz energética, abrindo oportunidades para novos agentes.

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

Existem duas medidas de ordem tributária que podem trazer maior segurança jurídica para a cadeia produtiva de GLP: (i) a uniformização do tratamento tributário para o GLP extraído do Petróleo e do extraído do Gás Natural; (ii) sensibilização dos estados a respeito das alíquotas de ICMS por eles definidas, de forma a amenizar os efeitos da guerra fiscal em prol de melhores condições de preço para o consumidor final.



Como dito anteriormente nesta resposta ao questionário, o GLP provém basicamente de duas fontes principais (o processamento de gás natural e o refino de petróleo bruto). Isso significa, na prática, que em alguns estados a Petrobras extrai GLP do processamento do gás natural, ao invés de fazê-lo via refino do petróleo bruto. No entanto, a Constituição Federal prevê a não incidência de ICMS apenas para operações que destinem a outros estados Petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica. Ou seja, não menciona a não incidência de ICMS para o GLP que é derivado do processamento de gás natural, o que cria uma situação peculiar, uma vez que não há diferenças relevantes no produto final que é distribuído para o consumidor (aliás, o produto é rigorosamente o mesmo, detendo as mesmas características químicas).

A solução encontrada para amenizar essa discrepância acabou surgindo a partir de um acordo entre estados, por meio do qual foi criado o Protocolo ICMS 04/2014, definindo regras de proporcionalização do produto, o que cria grande complexidade na execução do modelo tributário e uma forte insegurança jurídica para a atividade, criando oportunidade para algumas situações que criam distorções ainda maiores. Esse é o caso, por exemplo, do estado do Tocantins, que define tributações distintas para os dois produtos, ainda que para as operações que ocorrem estritamente dentro do estado.

A resposta lógica para solucionar esse imbróglio jurídico parte de uma iniciativa de unificação do regime tributário, tornando irrelevante a origem da sua produção, seja por meio do processamento do gás natural, seja por meio do refino do petróleo bruto, se aplicando esse regime único tanto para operações internas como interestaduais.

Com relação aos aspectos relacionados à guerra fiscal, é comum ver um processo de competição, em que alguns estados reduzem suas alíquotas de ICMS para atrair determinado produto ou serviço para as suas localidades. A Ultragas teve um evento recente no estado do Sergipe, que operava com alíquota de ICMS na ordem de 18%, o que tornava o GLP menos competitivo com estados limítrofes, nomeadamente a Bahia (cuja alíquota de ICMS fica na ordem de 12%). A diferença entre as alíquotas causava uma distorção, com o crescimento do mercado baiano em detrimento do sergipano.



Com o objetivo de reduzir essas distorções, a Ultragaz envidou esforços de comunicação junto à Secretaria da Fazenda de Sergipe. Em setembro de 2018, a SEFAZ/SE acolheu o pedido de redução de alíquota apresentado pela Ultragaz e reduziu o ICMS para o mesmo patamar da alíquota baiana, corrigindo a distorção. Em respeito a seus consumidores, a Ultragaz repassou a redução dos custos tributários para a sua rede de revendedores. Essa redução foi objeto de um comunicado por parte da Ultragaz, informando da redução na ordem de cerca de R\$ 6,05 por botijão P13 para seus revendedores no Sergipe.

Esperando ter respondido de forma adequado os questionamentos a si apresentados, a Ultragaz agradece a oportunidade de trazer esclarecimentos, se colocando à disposição para quaisquer informações adicionais que porventura possam ser necessárias.

São Paulo, 05 de agosto de 2019

**CIA ULTRAGAZ S.A. / BAHIANA DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA.**