

Aos Ilustríssimos Membros do Programa Abastece Brasil, Ministério de Minas e Energia.

Recentemente, o Governo Federal colocou em funcionamento um programa chamado “Abastece Brasil”, liderado pelo Ministério de Minas e Energia, por meio do qual pretende construir “diretrizes estratégicas visando o desenvolvimento do mercado de combustíveis e a garantia de abastecimento”, a partir de medidas regulatórias visando gerar maior concorrência nos setores de derivados de petróleo, além de objetivos relacionados como o estabelecimento de condições legais e infralegais visando maior atração de investimentos na cadeia de refino e logística e a ampliação de medidas de combate à sonegação e a combustíveis clandestinos e/ou adulterados.

Como forma de dialogar com a sociedade, a iniciativa envolve o direcionamento para diversos agentes relacionados ao setor do presente questionário Abastece Brasil/MME, emitido mediante deliberação presente na Resolução CNPE nº.12/2019, contendo perguntas cujas respostas irão auxiliar estudos a serem elaborados por membros governamentais do programa sobre diversos temas pertinentes ao mercado de combustíveis líquidos e GLP. No momento, em função da minha participação prévia em reuniões com membros do Programa Abastece Brasil, irei concentrar as minhas considerações no mercado de GLP (residencial e granel), agradecendo a oportunidade que recebi para me manifestar a respeito da medida de suma importância para o país.

QUESTIONÁRIO

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?

Para elaborar um plano governamental para incrementar a concorrência dentro de um determinado setor, é necessário fazer um diagnóstico a respeito dos gargalos que possam dar origem à eventual falta de competitividade. Dessa forma, meras análises de números de players num determinado mercado ou mesmo de níveis de preço por eles praticados podem ficar prejudicadas para essa finalidade sem um contexto específico que consiga correlacionar essas variáveis à falta de competição em um determinado setor.

Grande parte do gargalo relacionado ao setor de GLP está associado à restrição de disponibilidade do produto, o que se dá por diversas razões: (i) existe necessidade de importação do produto, já que a produção nacional não é suficiente para atender a demanda interna; (ii) existem gargalos logísticos associados à infraestrutura, com dificuldades de movimentação desse combustível em terminais e polidutos; (ii) existem regras que desincentivam o crescimento da utilização do GLP granel, como, por exemplo, políticas de subsídio cruzado com GLP residencial (política essa recentemente revogada por movimento recente do CNPE) e a restrição ao uso do granel para algumas finalidades.

Mesmo com esse contexto acima, atualmente o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) é um dos principais combustíveis da matriz energética brasileira¹. A abrangência de sua distribuição corresponde a 100% do território nacional, sendo atualmente utilizado em cerca de 60 milhões de residências (98,4% das famílias) e em mais de 150 mil empresas. São comercializados mensalmente cerca de 7,3 milhões de toneladas de GLP (botijões e granel). Existe, no entanto, espaço para crescimento sobretudo no mercado de GLP granel com o aumento da produção de GLP no território nacional e o consequente fim das restrições regulatórias que impedem uma maior utilização dessa matriz energética.

¹ O adensamento da sua difusão se deu na década de 1970. ARAÚJO JR, José Tavares de. A Regulação do Setor de GLP no Brasil. 2017 in Colêanea Sindigas – Regulação do Setor de GLP no Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2017/09/Regulacao_do_setor_de_GLP_no_Brasil.pdf>. Acesso em 23/09/2019.

No entanto, o movimento regulatório iniciado pelo Governo Federal já adotou medidas específicas de modo a endereçar o problema da disponibilidade do produto. Primeiro, ao retomar leilões para exploração de novos blocos, o que provavelmente irá gerar maior produção de GLP no Brasil num cenário próximo, aumentando a futura disponibilidade de oferta do produto. Mais recentemente, o CNPE houve por bem acabar com a restrição de políticas diferenciadas de preço de insumo (GLP residencial vs. GLP Granel). O próximo passo provavelmente envolverá o fim das restrições ao uso do GLP para finalidades específicas de GLP Granel, como motores, saunas e piscinas.

Esse cenário indica que um dos (senão o principal) gargalo (s) do setor irá acabar em breve e isso irá repaginar o setor e provavelmente o cenário competitivo brasileiro. Esse ponto é particularmente importante porque o setor já possui instrumentos regulatórios para fomentar a concorrência entre as distribuidoras de GLP, criando um modelo de precificação por meio do qual o consumidor paga apenas uma vez pelo vasilhame e, depois, possui o direito de escolher qualquer marca de distribuidora, tendo em vista o direito garantido de ter ampla portabilidade, sem qualquer custo arcado por si. A portabilidade é viabilizada por meio de um sistema de troca entre as distribuidoras, que funciona de maneira a reduzir os custos associados ao direito de o consumidor trocar, ao mesmo tempo permitindo a existência de um sistema de marcas que alinha os incentivos para que as distribuidoras de GLP realizem os investimentos de segurança associados ao processo de envase do GLP e de requalificação dos botijões.

Esse cenário marcado por regras que facilitam o custo de troca pelo consumidor, ao mesmo tempo alinhando incentivo para investimento em segurança, foi constituído a partir de amplo (e controverso) movimento regulatório que teve início na década de 1950, mais especificamente por meio da publicação da Resolução n.º 3/56 do extinto Conselho Nacional de Petróleo (CNP). À época, a norma foi responsável por impedir que as distribuidoras cobrassem aos consumidores pelo uso dos botijões e o custo do vasilhame foi inserido na estrutura de precificação do GLP. Em complemento à norma, a Resolução CNP 1/61² regulamentou o vínculo existente entre consumidores e distribuidores, determinando, em seu art. 21, que os botijões deveriam ser registrados na empresa distribuidora por meio da ficha de registro do consumidor. Posteriormente, a exigência

² BRASIL. CNP. Resolução n.º 1, DE 17 de Janeiro de 1961. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-federal/resolucoes/resol-cnp/1961&item=rcnp-1--1961&export=pdf> Acesso em: 02/12/2018.

de vínculo entre o consumidor e uma distribuidora específica foi revogada pela Resolução CNP n.º 13/76. Tal norma passou a permitir que o consumidor adquirisse GLP em qualquer distribuidora mediante troca por um botijão vazio, não havendo qualquer distinção entre as marcas. No entanto, os reguladores perceberam que tal norma gerava desincentivo para que as distribuidoras investissem na manutenção e requalificação dos botijões, o que levava à redução da vida útil dos recipientes e, conseqüentemente, à elevação dos custos e ampliação dos riscos à segurança do consumidor.

Assim, o modelo foi condicionado (Portaria do Departamento Nacional de Combustíveis n.º 843/90) e, posteriormente, revogado por meio da Portaria MME n.º 334/96³. Desde então, a regulação passou a fomentar o enchimento dos botijões apenas da marca do vasilhame. Essa alteração foi crucial para que as distribuidoras passassem a ter incentivo para investir em suas marcas e na manutenção de seus respectivos botijões, minorando gastos, riscos ao consumidor e, por consequência, reduzindo a necessidade de empreendimento de recursos pelo Conselho Nacional de Petróleo e pelo Departamento Nacional de Combustíveis – DNC na fiscalização de todo o território nacional. A criação do sistema de destroca fez com que o modelo baseado na marca não tivesse impactos no consumidor, que continuou a poder comprar o botijão de qualquer distribuidora, sem incorrer em quaisquer custos adicionais associados à troca de fornecedores.

Do quanto dito acima parece claro que a estrutura de regras que permitem a concorrência (ao mesmo tempo assegurando incentivos para investimentos em segurança) está colocado pelo marco regulatório vigente. E que as alterações regulatórias e estruturais que estão e serão implementadas tem o forte potencial de eliminar uma restrição de oferta (real e regulatória) que tem impactos concorrenciais no setor. É necessário avaliar no futuro se medidas alternativas adicionais serão necessárias para endereçar possíveis incrementos na competição. Regulações adicionais que modificam a estrutura de incentivos hoje vigente no GLP poderão não ser o não é o melhor [ou o único] caminho⁴.

³ A Portaria MME 334/96, cujo objetivo é fixar os prazos de destroca e requalificação dos botijões de envasilhamento de GLP e atribuir à DNC a fiscalização, revoga a Portaria MME n.º 69, de 23.2.2006 e permite a comercialização de GLP apenas em botijões da própria marca e com o rótulo e lacre de inviolabilidade da válvula de fluxo, sob pena de multa, conforme art. 3º.

⁴ Em exemplo emblemático, SUNSTEIN (2013) afirma que: “Efforts to reduce risks (such as those associated with the depletion of the ozone layer) can increase other risks (such as those associates with asthma)”. SUNSTEIN, Cass. Simpler: the future of government. New York: Simon & Schuster, 2013, p. 155).

Dessa forma, o excesso de alterações regulatórias num espaço curto de tempo apresenta uma série de riscos, dado que os diagnósticos podem se tornar difíceis de serem implementados, o que torna difícil, por sua vez, uma avaliação correta de riscos e benefícios decorrentes da regulação proposta, prejudicando uma avaliação correta do marco regulatório. Dentre os riscos inerentes ao processo de regulamentação destacados pela OCDE (2012) estão: (i) o “ônus regulatório”, caracterizado pelos custos econômicos de uma regulamentação mal planejada; (ii) as distorções econômicas que diminuem o crescimento, podendo, ainda, prejudicar o investimento e a competitividade; (iii) os custos regulatórios, os quais podem atuar como uma barreira à entrada; (iv) regulamentação demasiadamente onerosa para ser cumprida, administrada e fiscalizada⁵.

Todos esses fatores têm que ser cuidadosamente avaliados para se seguir em frente com alguma regulação adicional (diferentemente do quadro de reversão do problema de restrição de disponibilidade do produto). Nesse sentido, se torna necessário ao regulador elaborar um diagnóstico bastante preciso do problema regulatório para então fazer uma análise de custo-benefício⁶ da medida, considerando, primeiramente, se a regulamentação é a melhor forma de ação governamental para o caso em questão, evitando incorrer em mudanças subsequentes sem adequada etapa anterior de avaliação. Ou seja, um dos principais cuidados que devem ser tomados para promover [ou manter] a livre concorrência no mercado de GLP é justamente abster-se de intervenções demasiadas que podem trazer inseguranças jurídicas e afastar investimentos. Nessa direção, um dos caminhos possíveis é a elaboração de Análises de Impacto Regulatório que, por definição, permitem o levantamento de dados e aprofundamento de análises sobre os efeitos de um ato normativo, aferindo possíveis custos e benefícios de forma apropriada⁷.

⁵ KIRKPATRICK, Collin; PARKER, David. Measuring Regulatory Performance – The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence, OCDE Expert Paper nº3, Agosto de 2012 p.9 Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/3_Kirkpatrick%20Parker%20web.pdf>. Acesso em 23/09/2019.

⁶ “[...] the analysis of cost and benefits is not merely a nudge; it is a rule of decision. On this view, agencies cannot proceed unless the benefits justify the costs. SUNSTEIN, Cass. *Simpler: the future of government*. New York: Simon & Schuster, 2013, p. 161.

⁷ 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”.

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.

A questão da integração vertical entre as atividades de distribuição e revenda esteve no cerne do debate regulatório do setor de GLP em diversas ocasiões. Por meio da Portaria ANP n.º 297, de 18 de novembro de 2003⁸, se permitiu que o distribuidor de GLP comercializasse botijões cheios diretamente ao consumidor. Na prática, as vendas diretas ocorriam por meio dos caminhões de gás que seguiam uma rota específica.

Embora as vendas diretas fossem incipientes, frente ao volume comercializado pelas revendedoras, em setembro de 2013, a Superintendência de Abastecimento (SAB) da ANP achou por bem iniciar um debate sobre o marco regulatório do GLP, que incluía a questão da verticalização (nos segmentos de distribuição e revenda ao consumidor final). O documento de origem foi a Nota Técnica no. 247, de 30/09/13, na qual a SAB justifica a iniciativa da revisão afirmando que “[...] já se passaram cerca de 10 anos, torna-se necessário avaliar se os referidos atos normativos ainda se encontram aderentes às melhores práticas para a regulação do mercado”⁹. Dentre as contribuições recebidas no âmbito dessa discussão regulatória, estavam aquelas enviadas por revendedores, que se manifestaram majoritariamente a favor da proibição da verticalização.

Retomando o posicionamento de alguns órgãos públicos à época, em parecer enviado no âmbito da avaliação de minuta de Resolução empreendida pela SAB/ANP, a AGU chamou atenção para a superficialidade da análise, destacando os seguintes pontos:

“Ainda que a medida restritiva de concentração vertical tenha sido fundamentada na Nota Técnica 212/SAB (fl.77), a questão foi apenas superficialmente enfrentada, carecendo de adequada fundamentação. Observa-se que não está demonstrado nos autos (i) quais são as alegadas vantagens comparativas injustificáveis que se pretende evitar, (ii) em que medida a concorrência é reduzida na atual sistemática e qual garantia que a proposta em análise não

⁸ BRASIL. ANP portaria n.º 297, de 18 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/portarias-anp/tecnicas/2003/novembro&item=panp-297--2003&export=pdf>>. Acesso em 24/09/2019.

⁹ BRASIL. ANP. Nota técnica 247/SAB/2013 de 30 de Setembro de 2013 p.2. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2013/r297/Nota_Tecnica_SAB_no.2472013.docx>. Acesso em 24/09/2019.

causará justamente o que se pretende evitar, (iii) quais preços são alterados e quem são os beneficiados e prejudicados com a suposta alteração, (iv) se existe confusão entre distribuidor (credor) e revendedor (devedor), quem seriam os prejudicados e beneficiados com essa situação”¹⁰.

A Coordenação de Defesa da Concorrência da ANP, por sua vez, destacou que os riscos decorrentes de eventual efeito deletério da verticalização seriam mínimos tendo em vista que as distribuidoras não possuem parcela significativa do mercado *upstream* e *downstream*. Segundo a nota apresentada¹¹, “[...] se observarmos os vasilhames até 13 kg, as vendas diretas das distribuidoras representam, no primeiro semestre de 2014, apenas 1,81% do total comercializado nessa modalidade. Se observarmos o mercado de vasilhames acima de 13 kg até 45 kg o percentual [...] é de 5,17%”.

A literatura que trata do tema no Brasil também não observa prejuízos do ponto de vista concorrência para o processo de verticalização da distribuição e revenda, conforme se pode ver dos seguintes pontos¹²: (i) a proibição da verticalização cria uma reserva de mercado para revendedores, reduzindo a concorrência na revenda, daí, portanto, a reversão dessa medida teria caráter pró-competitivo; (ii) a proibição da verticalização impediria as distribuidoras de desestabilizar eventuais cartéis de revendedores, sendo certo que “[...] as distribuidoras têm evidente incentivo econômico para desestabilizar a coordenação dos revendedores, uma vez que o cartel da revenda reduziria a receita das distribuidoras, ao diminuir o seu volume de vendas”; e (iii) não há racionalidade econômica para a prática de *price squeeze*, sobretudo porque a ANP executa fiscalização de preços em mais de 500 municípios, de modo que qualquer movimento anormal na precificação, um ponto mais transparente, seria prontamente identificado.

Mesmo com os argumentos contrários à proibição da flexibilização, a ANP acabou concluindo pela necessidade de vedar a integração vertical. Mas, na sequência, notas técnicas reiteraram a ausência de elementos que indiquem a possibilidade de a atuação direta do distribuidor na atividade de revenda trazer prejuízos ao processo competitivo,

¹⁰ BRASIL. AGU. PARECER Nº 73/2014/PF-ANP/PGF/AGU. PROCESSO: 48610.008961/2014, Brasília-DF, 26 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/pdf/77127.pdf>

¹¹ BRASIL. ANP. Nota técnica 068/CDC/2014 de 22 de Outubro de 2014. Disponível em:< <http://www.anp.gov.br/images/pdf/74949.pdf>> Acesso em 24/09/2019.

¹² COELHO, Tulio Freitas do Egito. Verticalização no mercado brasileiro de GLP, 2015 *in* coletânea Sindigas – Regulação do setor de GLP no Brasil, 2017. Disponível em:< http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2017/09/Regulacao_do_setor_de_GLP_no_Brasil.pdf>. Acesso em 24/09/2019.

conforme manifestações da CCDC/ANP¹³ e da SEAE¹⁴. Por fim, em 2016, a ANP publicou as Resoluções n.º 49 e 51 com uma revisão de todo o marco regulatório do setor. Quanto à questão da verticalização, ficou definido que a atividade de revenda deveria ser exercida mediante constituição de revendedora com CNPJ diferenciado. A medida teve por objetivo facilitar o monitoramento, no entanto, empresas revendedoras não tinham por obrigação prestar informações ao Sistema de Informações de Movimentação de Produtos da ANP (SIMP), exigência aplicável tão somente às distribuidoras.

A decisão foi sucedida por uma série de questionamentos e aditamentos de prazos, de modo que sua aplicação prática nunca chegou a ocorrer. Por fim, a ANP instaurou a Consulta Pública n.º 12/2019, na qual a questão da verticalização foi novamente debatida. O resultado foi a publicação da Resolução ANP n.º 797/2019, que revoga os dispositivos contidos nas Resoluções n.º 49 e 51 e restabelece o cenário anterior.

A retomada do histórico de debates recentes leva à duas conclusões: (i) a primeira diz respeito ao esgotamento, ao menos por ora, dos esforços dedicados às análises sobre o tema, que parece estar pacificado em certa medida; e (ii) a segunda, referente ao mérito, diz respeito à construção de um consenso sobre os benefícios que o processo de verticalização pode trazer ao consumidor no caso em tela, bem como à ausência de possíveis efeitos negativos à concorrência, sobretudo porque essa não parece ser a estratégia dominante para o setor de distribuição, que tradicionalmente trabalha em atividades de maior escala, embora a possibilidade de venda direta possa contribuir para um cenário em que existe maior incentivo à competição no segmento da revenda.

Quanto ao segundo tema em debate na pergunta em tela, qual seja, a responsabilidade pela requalificação do botijão de GLP, é necessário ressaltar alguns benefícios trazidos aos consumidores por meio do modelo em vigor e possíveis efeitos negativos decorrentes de uma estrutura diversa. Conforme debatido na questão anterior, em um modelo baseado em marca, cabe às distribuidoras a responsabilidade pela manutenção e requalificação dos botijões de gás (art. 37 da Resolução ANP n.º 49/2016).

¹³ BRASIL. ANP. Nota Técnica n.º 68/14 de 22 de Outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/pdf/74949.pdf>>. Acesso em 24/09/2019.

¹⁴ BRASIL. Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 211/COGEN/COGCR/SEAE/MF.

A rotina de requalificação tem início com o processo de inspeção visual, parametrizado pela NBR 8866 da ABNT¹⁵, no qual são separados os botijões que devem seguir para o envase e os que devem ser requalificados ou descartados. Atualmente, são feitas 10 milhões de destrocas ao mês e 11,5 milhões de requalificações, o que elevou a vida útil média dos botijões de 15 [validade inicial dos recipientes] para 45 anos¹⁶. No âmbito do Programa Nacional de Requalificação, a ANP faz o acompanhamento mensal do processo de compra, requalificação e descarte de botijões. Como resultado mais importante de todo esse processo, o setor de GLP registra, anualmente, um número bastante reduzido de acidentes¹⁷. Ou seja, atualmente existe um sistema em que o custo de fiscalização é menor dado que existe incentivo para que as partes façam investimentos em segurança.

Alterar esse modelo dependeria de uma estrutura de fiscalização maior e mais complexa, com custos públicos mais relevantes do que o modelo atual, que garante um nível baixo de sinistros associados ao vasilhame. O Brasil já experimentou um modelo diferente, no qual a responsabilidade pelos botijões não estava atribuída a uma marca específica. O resultado foi: (i) redução da vida útil dos botijões; (ii) aumento dos custos; e (iii) elevação dos riscos de segurança ao consumidor. Isso ocorre porque, caso as distribuidoras não estejam respaldadas pela garantia da marca, o processo de requalificação de botijões fica sujeito ao risco de *free-riding*, ou seja, o ato de pegar carona em um investimento da outra parte que, por sua vez, não será remunerado conforme acordado (ARK, 2014)¹⁸. Dessa forma, os incentivos para investimentos reduzem drasticamente.

Ou seja, como as empresas não terão retorno sobre o investimento em requalificação, o cenário provável é a falta de incentivo para que se invista em requalificação. Na prática, isso pode representar uma redução de custos no curtíssimo prazo (dado que não haverá gastos associados à requalificação). No entanto, a médio prazo os custos associados aos botijões irão aumentar significativamente dado que a vida útil do vasilhame irá se reduzir

¹⁵ ABNT. NBR 8866:2015 - Recipientes Transportáveis para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) – Seleção Visual das Condições de uso nas bases de envasamento, de 02 de dez. de 2015. Disponível em: <<https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=349056>> Acesso em 23/09/2019.

¹⁶ LCA Consultores. Setor de GLP no Brasil: efeitos socioeconômicos da atual estrutura do mercado. Outubro 2018. Pg. 8 e 9. Disponível em: http://www.sindigas.org.br/Download/TPC%20ANP%2007-2018/Capitulo_LCA_Book_Sindigas_20181019.pdf

¹⁷ SINDIGAS. Panorama do Setor GLP em Movimento, Março 2019, 33ª Edição p.13. Disponível em: <http://www.sindigas.org.br/novosite/wp-content/uploads/2019/04/NOVO-GLP-EM-MOVIMENTO_MARCO_VF-2.0.pdf>. Acesso em 23/09/2019.

¹⁸ 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>.

de maneira bastante significativa, o que pode gerar o resultado inverso ao pretendido por uma alteração regulatória que mexa com as estruturas de incentivo no setor de GLP.

3 - Quais os benefícios e custos para o consumidor decorrentes das restrições regulatórias à venda direta para a revenda varejista e os demais agentes 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.

Sem resposta.

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.

Basicamente, como grande parte das medidas relacionadas ao fim da restrição da disponibilidade do GLP já foram executadas (como o fim da política de diferenciação de preços para o GLP residencial e GLP granel na última reunião do CNPE) ou estão em andamento, como o desinvestimento da Petrobras das refinarias (a Petrobras, inclusive já deu início a um plano de desinvestimentos por meio do qual arrecadou, até setembro de 2019, R\$15,3 bilhões com a venda de ativos¹⁹, o que demonstra que o plano de desinvestimento é concreto) e os leilões para os blocos de exploração que terão como derivado o GLP, o foco atual de medida regulatória que se coaduna com a produção de maior concorrência se relaciona diz respeito às restrições no fornecimento de GLP para determinadas finalidades. Tal diferenciação teve origem com a publicação da Resolução n.º 11 do CNP, no ano de 1978²⁰, que partia das seguintes premissas:

“Considerando que o Gás Liquefeito de Petróleo - GLP tem preço subsidiado, exclusivamente em virtude de sua relevante missão social, na cocção de alimentos, com o atendimento de dezesseis milhões de lares brasileiros;

Considerando que, coerente com a Política de Racionalização do Uso de Derivados do Petróleo, o CNP tem procurado restringir o uso do GLP na indústria àquelas situações em que o mencionado gás se constitua insumo essencial no processo da fabricação, ou combustível para o qual não haja possibilidade técnica de substituição por outro agente energético que não tenha origem no petróleo;”

¹⁹ PLANO de desinvestimento da Petrobrás realizou até agora US\$ 15.3 Bilhões. Época Negócios, 10/09/2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/09/epoca-negocios-plano-de-desinvestimento-da-petrobras-realizou-ate-agora-us-153-bilhoes.html>>. Acesso em 24/09/2019.

²⁰ BRASIL. CNP. Resolução nº11 de 12 de Setembro de 1978. Disponível em:<<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-federal/resolucoes/resol-cnp/1978&item=rcnp-11--1978&export=pdf>> Acesso em: 24/09/2019.

Pelas razões já descritas nessa manifestação, a resolução foi desenhada num contexto de déficit na produção de GLP no Brasil, tendo em vista que cerca de 80% do produto era proveniente de importações²¹. Alguns anos depois, a Portaria n.º 4 do DNC em 1992²² e a Resolução ANP n.º 5/2005 flexibilizaram o fornecimento de GLP para fins industriais, abrindo exceção para empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna, bem como para aquecimento de piscinas medicinais. No entanto, ainda restam algumas proibições, mais especificamente: “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” Resolução n.º 49/2016²³. Não havendo razões relacionadas à segurança, convém eliminar essas restrições para permitir novas oportunidades de negócio e maior atratividade aos investimentos no setor.

Sem distorções de precificação ou mesmo proibições regulatórias, o mercado de GLP granel tem boas perspectivas para se desenvolver, dado o seu forte poder energético e grande flexibilidade/praticidade no reabastecimento. Atualmente, as aplicações já envolvem diversas indústrias, como cerâmica, alimentos e bebidas, ferro-gusa e aço, química, papel e celulose, entre vários outros. Basta evidenciar, por exemplo, o uso do GLP na secagem de produtos agrícolas, ao reduzir a umidade depois da colheita do grão, o que faz com que fungos não proliferem no processo de estocagem do produto²⁴. Esse exemplo demonstra uma série de vantagens que o GLP industrial tem: é uma matriz energética que é ambientalmente correta e viabiliza um enorme grau de controle na sua aplicação, sendo capaz de substituir outras matrizes, gerando maior produtividade.

No mesmo sentido, de forma a viabilizar a maior quantidade de produtores no Brasil, seria também importante endereçar os gargalos logísticos relacionados à infraestrutura portuária e de dutos de transporte no Brasil. É de conhecimento notório que o GLP encontra dificuldades logísticas para utilizar a infraestrutura existente no Brasil, sendo necessário um planejamento governamental para a sua respectiva expansão, não apenas

²¹ RIBEIRO, Paulo; CASTRO, Renault. As restrições ao uso do gás liquefeito de petróleo. Rio de Janeiro, 2007.

²² Abre a exceção para o GLP em empilhadeiras (já prevista na Resolução 11 CNP) e piscinas medicinais.

²³ BRASIL. ANP. Resolução n.º 46 de 1º de Novembro de 2016. Disponível em: <<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2016/novembro&item=ranp-46--2016>>.

Acesso em 24/09/2019.

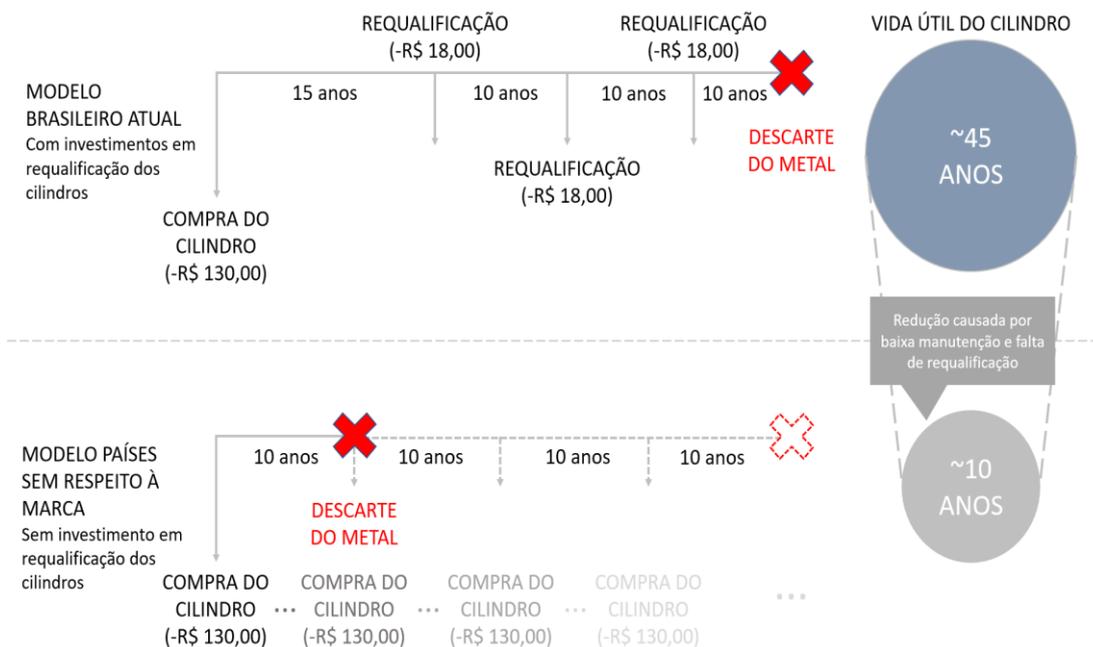
²⁴ <http://nordesterural.com.br/as-vantagens-do-glp-para-uso-de-secagem-de-produtos-agricolas/>

para viabilizar o processo de importação, mas também o transporte interno do produto no país via cabotagem de portos com maior estrutura para portos com menor estrutura.

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 sugere para minimizar tais dificuldades?

Na verdade, o sistema de marcas tem por efeito uma redução no custo do vasilhame ao longo do tempo. A regulação atual, que fixou a marca e instituiu o sistema de destroca, se analisada a médio ou longo prazo, gera economias e não aumento de custos. Prova disso é o fato de que, conforme ilustra a figura 1, os investimentos na requalificação aumentam a vida útil dos botijões, reduzindo os custos com novas aquisições:

Figura 1 - Benefícios do sistema de requalificação



Fonte: AIGLP e Accenture (2018)²⁵

²⁵ Estudo AIGLP e Accenture. Dezembro 2018. Disponível em: <http://www.aiglp.org/download/Resposta%20a%20TPC%20072018.pdf>

Mas, na verdade, o modelo regulatório atual apresenta outros pontos que reduzem os custos do produto em relação a um modelo em que não há restrição ao enchimento de botijões de outras marcas. O incentivo para investimentos não se limita à requalificação, mas também ao processo do envase do botijão, em que medidas de segurança adotadas nas bases das distribuidoras também contribuem para uma maior longevidade do botijão, permitindo ainda que o preço do primeiro botijão seja em certa medida subsidiado pela distribuidora para o consumidor dentro de um ambiente em que a portabilidade está garantida pelo modelo regulatório atualmente vigente. Aliás, o modelo regulatório atual evita custos governamentais com subsídios focados para vasilhames, já que a duração dos botijões chega a 45 anos, havendo incentivo para compra anual de novos botijões.

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

Sem resposta

7- Quais medidas podem ser adotadas para combater as revendas clandestinas de GLP?

De início, é importante assinalar que algumas medidas regulatórias propostas, como o fim da proibição do enchimento de botijões de outras marcas e a possibilidade de enchimento fracionado de botijões, possuem o potencial de aumentar o quadro de revendas clandestinas de GLP, ao criar incentivo para que o fluxo de botijões não seja mais tão controlado quanto no cenário regulatório atual, sobretudo porque tais propostas resultam na fragmentação da prestação dos serviços e dificultam a capacidade regulatória do poder público, ao tornar necessária uma fiscalização muito mais capilarizada do que a atual, incentivando ainda a entrada e permanência de players que se utilizam como estratégia de mercado condutas oportunistas, se aproveitando de investimentos realizados por terceiros em segurança do processo de envase e no processo de requalificação.

Dito isso, parece claro que o combate às revendas clandestinas deve envolver esforços do poder público, dos agentes do setor e dos consumidores. Dentre as medidas de caráter público, o Brasil conta atualmente com dois programas de destaque: um deles é o Sistema de Informações de Movimentação de Produtos – SIMP, implementado pela ANP (Resolução ANP n.º 729/2018), que recolhe informações sobre diversos agentes

regulados²⁶. Sobre esse programa, cumpre mencionar que, atualmente, os revendedores estão excluídos dessa obrigação, de modo que caberia uma análise aprofundada sobre a expansão dessa estrutura de coleta para englobar esse importante agente do setor.

Um segundo programa de destaque é o “Gás Legal”²⁷, um controle realizado pelas distribuidoras por meio de iniciativa capitaneada pelo Sindigás com apoio da ANP. O programa inclui a realização de eventos e criação de instrumentos para a prevenção da clandestinidade, como um banco de denúncias por irregularidades disponibilizado às autoridades públicas (i.e. ANP, Ministério Público, Procon e Delegacias de Consumo) mediante *login* e senha, traduzindo ações moldadas no binômio educação/responsabilização para tentar reverter o quadro de informalidade apresentado.

Indo além, por meio de *benchmarking* em países que passam por problemas semelhantes relacionados às vendas clandestinas, foi possível notar que muitas das ações que vêm sendo implementadas estão relacionadas à promoção da educação do consumidor, ampliação da fiscalização e estruturação de canais de troca de informação. No Peru, país que apresenta graves problemas de informalidade e ilegalidade na revenda de GLP (em particular, plantas envasadoras irregulares, locais de venda clandestinos, adulteração de cilindro, transporte em veículos inapropriados e enchimento parcial), se optou por intensificar a fiscalização e divulgar um canal de denúncia junto ao *Instituto Nacional de*

²⁶ Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre os procedimentos de remessa de informações à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, conforme Regulamento Técnico do SIMP, pelos seguintes agentes regulados: I - agentes autorizados a operar terminais de petróleo e combustíveis líquidos; II - carregadores de petróleo e combustíveis líquidos; III - coletores, rerrefinadores, importadores de óleo lubrificante (básico ou acabado) e produtores de óleo lubrificante (básico ou acabado); IV - distribuidores de derivados de petróleo, de derivados de gás natural, de derivados de xisto e demais combustíveis; V - empresa comercial exportadora; VI - empresa comercializadora e agente operador de etanol; VII - importadores e exportadores; VIII - produtores de biocombustíveis, incluindo cooperativa de produtores; IX - produtores de combustíveis alternativos; X - produtores de derivados de petróleo, derivados de gás natural ou de derivados de xisto; XI - transportadores autorizados a operar oleodutos de transporte; XII - transportadores revendedores retalhistas (TRR); e XIII - transportadores revendedores retalhistas na navegação interior (TRRNI). BRASIL. ANP. RESOLUÇÃO Nº 729, DE 11.5.2018 Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2018/maio&item=ranp-729-2018> Acesso em: 22/

²⁷ PROGRAMA Gás Legal. Histórico. Disponível em: <<https://www.programagaslegal.com.br/index.php/historico/>> Acesso em 23/09/2019.

Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) e ao *Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería* (OSINERGMIN).²⁸⁻²⁹.

Com situação equivalente, marcada pelo elevado grau de informalidade, na Índia, o Ministério do Petróleo, em parceria com três empresas estatais do setor, lançaram o “Portal do GLP”, destinado a hospedar dados de cerca de 14 milhões de consumidores. No momento, um dos principais direcionamentos do sistema é o monitoramento de fraudes relacionadas ao subsídio oferecido ao GLP doméstico. Ademais, o sistema conta com um canal de denúncia e avaliação do desempenho dos *players* do setor³⁰⁻³¹.

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)?

A respeito das alternativas de comercialização de GLP e, mais especificamente, da possibilidade acabar com a proibição regulatória de enchimento de botijões de outras marcas, vale a pena delinear o objetivo regulatório do marco legal atual. Como se sabe, a lógica do sistema de marca atualmente vigente para o GLP é endereçar o problema de tragédia dos comuns, em que a ausência de identificação de propriedade do botijão faz com que haja subinvestimento em segurança e qualidade, uma vez que não é possível identificar a cadeia de responsabilidade em caso de algum sinistro relacionado com o botijão, criando insegurança no processo e maior probabilidade de litígios.

Não à toa, um modelo em que não existe a restrição ao enchimento de botijões de outras marcas dificulta as possibilidades de atribuir responsabilidade pelo produto envasado e desestimula os investimentos na manutenção dos botijões. Como resultado, se contabilizam prejuízos aos consumidores, distribuidores e ao próprio crescimento do

²⁸ LOZANO, Alonso. La comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) envasado en el Perú: una aproximación a un mercado con serios problemas de informalidad e ilegalidad. 18 de Junho de 2019. Disponível em: <<http://forseti.pe/periodico/articulos/la-comercializacion-de-gas-licuado-de-petroleo-glp-ensado-en-el-peru-una-aproximacion-a-un-mercado-con-serios-problemas-de-informalidad-e-ilegalidad/>>. Acesso em 23/09/2019.

²⁹ É possível fazer o *download* do aplicativo de denúncias da OSINERGMIN através das lojas da Google Play (<https://play.google.com/store/apps/details?id=gob.osinergmin.dgpl&hl=pt_BR>) e da App Store (<<https://apps.apple.com/br/app/denuncias-glp/id1257579501>>).

³⁰ NOW, track your LPG cylinder requests on the web. NDTV. Nova Déli, 22 de jun. de 2012. Disponível em: <<https://www.ndtv.com/india-news/now-track-your-lpg-cylinder-requests-on-the-web-489496#targetText=Through%20the%20portal%2C%20consumers%20can,consumption%20consumers%20and%20subsidy%20availed.>> Acesso em 23/09/2019.

³¹ O portal pode ser acessado introduzindo o número identificador do botijão no seguinte sítio eletrônico: <<http://mylpg.in/index.aspx>> Acesso em 24/09/2019.

setor. Prova empírica disso pode ser extraída da experiência de alguns países que adotaram o modelo sem marca: dentre os exemplos estão Colômbia³², Quênia e, até mesmo o Brasil, conforme relatado em questão anterior dessa manifestação.

Aliás, o Quênia foi o país que mais recentemente editou uma lei proibindo o enchimento de botijões de outras marcas (2019). A justificativa apresentada pelo Ministério da Energia daquele foi a necessidade de restaurar a segurança e minimizar as oportunidades de reabastecimento ilegal, mudança de marca e falsificação de botijões. Segundo afirma: “[a] troca obrigatória de botijões de GLP fez com que as marcas perdessem cerca de 90% dos botijões nos quais investiram, o que levou à suspensão dos investimentos em novos cilindros e as fizeram relegar as normas de segurança, enquanto os proprietários dos postos de recarga sem marca revendiam os botijões sem serem responsabilizados por eventuais falhas de segurança.”. Ademais, a lei atribuiu responsabilidade adicional às marcas de GLP quanto às garantias de segurança de cada cilindro³³. Esse cenário é até mais restrito do que o modelo regulatório brasileiro presente. E foi motivado a partir de situações que refletem o risco que um sistema de enchimento de OMs apresenta:

“Moreover, the untracked, free flow of cylinders was also generating safety issues. Rising numbers of cylinders were being illegally refilled without full safety checks, causing leakages and explosions in the home. Indeed, three of Kenya’s largest insurance firms reported that domestic claims were being driven by LPG-related incidents. There was also disarray on who was liable for the safety issues, with few cylinders (around one in five) being refilled by the original brand owner marked on the cylinder, yet oil marketers were sued for other unauthorized re-fillers’ safety breaches. In the end, oil marketers needed to regain control over their cylinders or exit the Kenyan market - as one multinational did in 2017”³⁴.

Inúmeros órgãos responsáveis por segurança se manifestaram contrariamente à TPC ANP n.º 7/2018 (que tratou do enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP e da Comercialização de GLP em recipientes de outras marcas). A Diretoria de Avaliação da Conformidade do Inmetro, por exemplo, considerou inviável a comercialização de

³² COLOMBIA. Unidad de Planeación Minero Energética. Cadena del Gas Licuado del Petróleo (GLP), Abril de 2017. Disponível em: <<https://www.ariae.org/cgi-ariae/BRSCGI.exe?CONF=ARIAE.cnf&CMD=VEROBJ&MLKOB=974050330000>>. Acesso em 23/09/2019.

³³ CHEPKOECH, Anita. Govt approves new laws in fight against illegal gas trade, 2019. Disponível em: <<https://www.nation.co.ke/news/Govt-steps-up-fight-against-illegal-gas-trade/1056-5153202-159872qz/index.html>> Acesso em 23/09/2019.

³⁴ New LPG rules will have a huge positive impact. 25 de Agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.businessdailyafrica.com/analysis/ideas/New-LPG-rules-will-have-a-huge-positive-impact/4259414-5248646-132mdlhz/index.html>> Acesso em 29/09/2019.

GLP em recipientes de outras marcas, destacando que “[...] a informalidade advinda do uso ilegal de embalagens de terceiros para comercialização de produtos não só fere as normas e leis de propriedade industrial de cada mercado, mas induz o consumidor ao erro, porque, em seu limitado conhecimento sobre o produto, ele pensa estar comprando um produto garantido pela marca estampada em alto relevo no corpo da embalagem”³⁵.

A ABNT, por sua vez, lembrou que “[...] requalificação está ligada diretamente à 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”³⁶. Também em oposição à proposta, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Mato Grosso do Sul afirmou que “[c]aso não haja identificação do responsável pelo recipiente e o GLP envasado, a fiscalização ficará prejudicada, pois a materialidade do responsável pelo produto não será evidente. Como o produto GLP, em especial os de uso residencial (P-13), são sujeitos à comercialização clandestina, a responsabilidade pelo produto poderá ser questionada judicialmente, podendo eventualmente não ser imputada responsabilidade aos infratores”³⁷.

Mesmo países que estão considerando a possibilidade de uma mudança regulatória em que existe a possibilidade de enchimento de botijões de outras marcas paradoxalmente reconhecem os riscos de segurança que são criados a partir desse sistema. É o caso, por exemplo, da África do Sul, que explicitamente cita os riscos associados³⁸:

“Based on the broader findings of the study, the World Bank submits that the customer-owned cylinder model is by far the most efficient system for delivering LPG to final customers, since it brings the bulk product as close as possible to the customers and minimizes the transport and handling of full and empty cylinders. **Its greatest drawback, is the lack of control over the cylinder itself and the monitoring of cylinder safety (...)** Under this system, it is more difficult to improve safety standards and enforce the criteria for cylinder rejection by filling plant operators. Very basic maintenance, like

³⁵ ANP. TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 7/2018. Resposta enviada pelo INMETRO [012]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018> Acesso em: 24/09/2019.

³⁶ ANP. TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 7/2018. Resposta enviada pela ABNT [043]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018> Acesso em: 24/09/2019.

³⁷ ANP. TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 7/2018. Resposta enviada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Mato Grosso do Sul [065]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018> Acesso em: 24/09/2019.

³⁸ Market inquiry into the LPG sector. Final Report, março de 2017. Disponível em: <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2017/04/lpg-final-non-confidential-version.pdf> Acesso em: 27/09/2019.

checking for leaks and valve replacement, is carried out at some filling plants. More thorough visual inspections, checking of revalidation dates and, if necessary, rejection of cylinders due for repair or revalidation seldom take place.

(...) In its report titled ‘Guidelines for the Development of Sustainable LP Gas Markets: Early-State Markets Edition’, the WLPGA explains that the failure of a distribution model to ensure strict compliance with good cylinder management practices will result in an increase in safety issues experienced by customers. **It particularly mentions: (i) Failure to remove all damaged or defective cylinders from the distribution chain, (ii) The lack of repair, retesting or scrapping of defective cylinders, and (iii) The lack of investment in replacing the cylinders removed from the market.** The WLPGA found in numerous countries, the customer-owned cylinder model has been abandoned in favour of the company-owned model due to the widespread loss of control over cylinders by legitimate market participants. The report identifies the following reasons for the failure of this model: **Safety incentives: Cylinders are rarely, if ever, inspected, maintained or tested, and the expertise to repair or revalidate cylinders does not exist at retailers. Re-fillers have little incentive to conduct the relevant safety checks on cylinders, as they are likely to forfeit the sale of LPG if the customer’s cylinder is found to be defective. Hazard of discarded cylinders: Defective cylinders are often irresponsibly discarded (or reused by illegitimate cylinder fillers), and become a hazard to public safety.** Evidence has also been found of market and regulatory failure in markets adopting customer-owned cylinder models. Market failure was found to occur because of **(i) A lack of new, legal cylinders being added to the market; (ii) A lack of growth in the volume of LPG being consumed by end-users; and (iii) An increase in the frequency of fires and explosions associated with LPG”.**

Na verdade, o modelo que permite o enchimento de botijões de outras marcas torna o processo de identificação e indenização cível opaco, reduzindo de maneira bastante substantiva o incentivo para que as distribuidoras aceitem responsabilidade por um eventual sinistro, ao aumentar o número de possíveis responsáveis. Nesse sistema, não apenas existe uma maior probabilidade de sinistros, como também uma menor probabilidade de o consumidor ser indenizado a tempo e modo eficientes. Nesse sentido, também vale a pena transcrever trecho do relatório da África do Sul³⁹:

³⁹ Market inquiry into the LPG sector. Final Report, março de 2017. Disponível em: <<http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2017/04/lpg-final-non-confidential-version.pdf>> Acesso em: 27/09/2019.

“Regulatory failure occurred due to blurred lines regarding which market participant is required to accept responsibility and liability of cylinders.¹⁹⁴ In the case of an accident involving a cylinder, multiple parties may be held responsible and liable. There is no clear recourse to the seller of the cylinder or the LPG filler, with the result that the burden of the incident is likely to fall on the customer”.

Problemas semelhantes e até mesmo mais graves podem surgir do enchimento fracionado de botijões de gás, igualmente rechaçada por boa parte dos manifestantes que participaram da TPC n.º 7/2018 da ANP. É particularmente importante ressaltar que não haverá particular incentivo para que agentes econômicos envolvidos no enchimento fracionado efetivamente realizem o descarte de botijões sem condições de segurança ou mesmo identifiquem aqueles que estejam para ser requalificados. Mas, além disso, não haverá incentivos para executar todos os procedimentos de segurança associados ao processo de envase do botijão, hoje realizado nas bases de distribuição, com pessoal especificamente treinado e em áreas com espaço para reverter riscos de sinistros. Isso porque simplesmente os agentes que irão operar no modelo do enchimento fracionado simplesmente não possuirão escala para reduzir os custos fixos associados aos procedimentos de segurança, fazendo com que subinvistam em pessoal e procedimentos.

Não custa lembrar que o envasamento de GLP em si é uma atividade de alto risco, já que um cilindro demasiadamente cheio pode ser altamente perigoso com pequenos aumentos de temperatura, tendo em vista que o GLP se expande dez vezes mais que a água⁴⁰. Nesse sentido, cumpre lembrar que caso o enchimento fracionado seja implementado, dificilmente os postos de combustíveis, caminhão tanque e outros locais destinados ao enchimento terão o incentivo necessário para empreender os esforços adequados para garantir a segurança da atividade, dos trabalhadores e consumidores. Tal preocupação foi dita pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, que ressaltou que:

“[...] o enchimento remoto, seja total ou parcial, certamente irá gerar muitos acidentes envolvendo os operadores do setor e consumidores, o que torna inviável o enchimento de botijões de GLP nessas condições. [...] Isto porque, **nas vias públicas, sempre há um considerável número de pessoas circulando, diversas fontes de ignição e, devido ao fato de o GLP ser mais**

⁴⁰ WLPGA. Guidelines for Good Safety Practices in the LP Gas Industry, 2011. Disponível em: <<https://www.wlpga.org/wp-content/uploads/2015/09/wlpga-safetypractices-2011-2.pdf>> Acesso em 23/09/2019.

pesado do que o ar, no caso de um vazamento, mesmo que de pequenas proporções, haveria dificuldade de dispersão do produto, aumentando muito as chances de ocorrência de acidentes”⁴¹.

Do mesmo modo, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro destacou a necessidade de revisão de diversas normativas e a dificuldade de implementar e realizar fiscalizações caso o novo cenário seja implementado.

[...] A simples autorização para o enchimento fracionado provocaria a necessidade de revisão de diversas normativas já consolidadas e editadas por órgãos técnicos, tais como: ANP, ABNT, INMETRO e Corpos de Bombeiros. Hoje, durante o envasamento, os recipientes transportáveis passam controles e verificações, por parte das distribuidoras, que garantem sua integridade. **O enchimento fracionado aumentará o número de operações de enchimento, criando uma possível dificuldade para que as verificações de qualidade dos recipientes sejam realizadas em todas as operações.** O envasamento é uma operação com alto risco associado e que deve ser mitigado através do estreito cumprimento das normas em vigor. Ao analisar a norma “NBR 15186:2005 - Base de armazenamento, envasamento e distribuição de GLP - Projeto e construção”, observa-se que os requisitos de segurança contra incêndio e pânico adotados para as bases de envasamento são criteriosos, com a previsão de: características construtivas específicas, maiores distanciamentos de segurança, plano de emergência e sistema fixo de resfriamento⁴².

A regulação do GLP no Brasil assumiu diversas configurações até se consolidar como um modelo baseado na marca, no qual cabe às distribuidoras fazer a requalificação, descarte e aquisição de novos botijões, devendo gravar sua marca nos recipientes em alto relevo, sendo impedidas de encher botijões de terceiros. O consumidor, por sua vez, possui portabilidade irrestrita do botijão. Na prática, deve adquirir um recipiente [reutilizado] apenas uma vez e, mediante compra de GLP, pode trocá-lo por um recipiente cheio em qualquer distribuidora, que se encarregará da destroca. Nessa estrutura regulatória, para o regulador, o modelo reduz a necessidade de emprego de recursos na fiscalização e, para o usuário, favorece a segurança, a rastreabilidade e a responsabilização, encerrando o

⁴¹ ANP. TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 7/2018. Resposta enviada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis [117]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018> Acesso em: 24/09/2019.

⁴² ANP. TOMADA PÚBLICA DE CONTRIBUIÇÕES Nº 7/2018. Resposta enviada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018> Acesso em: 24/09/2019.

problema de assimetria de informações e possibilitando que o consumidor identifique a distribuidora responsável pela reparação de eventual dano em caso de algum sinistro.

Frequentemente se discutem alterações regulatórias baseadas em algum dispositivo que possa fazer o papel da marca, identificando a responsabilidade de algum agente econômico causador de algum sinistro em particular. No entanto, é necessário que esse dispositivo seja capaz de estar íntegro após a ocorrência do algum sinistro, o que não tem se mostrado possível dado o avanço da tecnologia atual aplicável ao GLP.

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?

Sem resposta

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?

Sem resposta

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?

Sem resposta

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.

Os estudos internacionais utilizados para preparar essa manifestação estão devidamente indicados nas respostas às perguntas específicas aplicáveis.

Sendo esses os comentários por ora aplicáveis ao questionário apresentado pelo programa Abastece Brasil, agradeço a oportunidade e me coloco à disposição dos membros do

MME e demais órgãos envolvidos na iniciativa para qualquer dúvida e/ou esclarecimento porventura necessário para a compreensão integral da presente manifestação.

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2019



Carlos Ragazzo

Professor da FGV DIREITO RIO
LL.M pela New York Law School - NYU
Doutor e Mestre pela UERJ
Pós-Doutor por Berkeley Law School