



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Nota Técnica n.º 06048/2017/DF COGCR/SEAE/MF

Brasília, 08 de maio de 2017.

**Assunto:** Consulta de Defesa da Concorrência acerca do setor de distribuição do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP).

**Referência:** 40000.06001/2017/DF

**Acesso:** Público

1. Em atenção à demanda encaminhada pela Associação Brasileira dos Revendedores de GLP (ASMIRG), esta Secretaria, considerando sua competência legal prevista no art. 19 da Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011, pela presente nota técnica, aborda impactos concorrenciais decorrentes da Resolução da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) n.º 15, de 18 de maio de 2005, no mercado de gás liquefeito de petróleo (GLP).

**1. Pleito da ASMIRG**

2. Em sua petição, a ASMIRG alega, resumidamente, que:

- existe, potencialmente, um cartel no setor de gás de cozinha no Brasil, o que levaria à prática de preços abusivos, à falta de tratamento isonômico entre agentes regulados e à barreira à entrada de novos agentes nesse setor, uma vez que a Resolução ANP n.º 15, de 2005, propiciaria a prática de reserva de mercado e uma suposta prática de cartel no mercado de GLP;
- a regulamentação da ANP é danosa à concorrência ao determinar que a cada empresa só é permitido encher o botijão de gás que tiver a sua própria marca.
- enquanto os consumidores retornam seus botijões vazios de volta para a revendedora, as distribuidoras só podem retornar os recipientes vazios para as Centrais de Destroca (CD), que, por sua vez, só trocam os botijões se tiverem disponíveis outros da mesma marca daquele levado pelo revendedor;
- essa prática prejudicaria, principalmente, as companhias de menor porte que possuem menos botijões, pois, além de possuírem menos recipientes em relação às empresas maiores, os centros de distribuição têm levado os botijões para outros estados, prejudicando dessa forma a troca dos botijões de algumas marcas pelas revendedoras, consistindo em uma prática de reserva de mercado pelas empresas maiores;
- em alguns estados, como o Rio de Janeiro e Espírito Santo, houve uma solução para o problema dos chamados desvios dos recipientes de gás por meio de legislações estaduais, que permitiriam o envasamento dos botijões das companhias nas CD, mesmo com o botijão

de outras marcas quando da ausência da marca da empresa, desde que esta insira um selo de identificação e se responsabilize pelas requalificações dos botijões;

- essas leis, conhecidas como “lei de outras marcas”, tiveram entendimento favorável pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mas a ANP mantém em vigor suas resoluções com a proibição do enchimento de botijões de outras marcas;
- há falta de fiscalização, pois existiriam companhias distribuidoras atuando de forma livre, enchendo botijões de outras marcas mesmo sem autorização da ANP, como teria ocorrido com o caso da Servgás Distribuidora de Gás S.A. que envasou um botijão da marca Butano em abril de 2015, sem a devida autorização; e
- essa prática tem ocorrido com algumas distribuidoras por suposta aprovação de um grupo com poder econômico suficiente para determinar as regras do setor.

3. O pleito da ASMIRG baseou-se em dados da ANP e colocações de presidentes de companhias e solicita ações para reestruturar o mercado de GLP de forma a haver um tratamento isonômico entre os agentes regulados, bem como abertura do mercado de forma a permitir a entrada de novos *players*.

## 2. Competências da SEAE

4. Preliminarmente, cumpre observar que a livre concorrência tem um papel fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 170, inciso IV, da Constituição Federal (CF), estabeleceu a livre concorrência como princípio basilar da ordem econômica e financeira, impondo ao Estado o dever de proteger a competição nos mercados.

5. Tal competição se alcança por vias ativas e negativas. Do ponto de vista ativo, implica o dever de adotar medidas que promovam a competição nos mercados ou restabeçam a concorrência eliminada artificialmente (art. 174, §4º, da CF). Do ponto de vista negativo, cumpre ao Estado abster-se de restrições desnecessárias ou desproporcionais ao processo concorrencial ou a algum de seus aspectos (preço, qualidade do produto, características peculiares, etc.).

6. A proteção jurídica da competição nos mercados ganha contornos mais concretos na normatização infraconstitucional. Nesse âmbito, destaca-se a Lei nº 12.529, de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)<sup>1</sup> e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

7. Na atual configuração do SBDC, são competências desta Secretaria, dentre outras:

- “avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens” (art. 29, inciso III, do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011);
- “propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País” (art. 19, inciso VI, da Lei nº 12.529, de 2011); e

---

<sup>1</sup> O SBDC é composto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico, órgão do Ministério da Fazenda, e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

- “encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo” (art. 19, inciso VIII, da Lei nº 12.529, de 2011).

8. Dessa forma, está entre as atribuições da SEAE a advocacia da concorrência, que consiste em esclarecer e inculir nos agentes econômicos, públicos ou privados, os ganhos alocativos e produtivos que a introdução e a manutenção da concorrência produzem. Tais benefícios, de modo geral, se traduzem em preços menores e qualidade superior de bens e serviços, além de maior incentivo à inovação tecnológica. Em suma, a advocacia da concorrência visa fomentar o conceito da concorrência na sociedade e nos órgãos da Administração Pública.

9. Uma das formas de se promover a advocacia da concorrência é a identificação, pelos órgãos que compõem o SBDC, de normas legais ou infralegais que têm o condão de potencialmente ferir a livre iniciativa ou a livre concorrência, prevista no art. 170, inciso IV, da CF, e que impedem a sociedade de gozar os benefícios oriundos da concorrência.

10. Assim, segundo as competências estabelecidas pela Lei nº 12.529, de 2011, e pelo Decreto nº 7.482, de 2011, a presente nota técnica visa analisar os impactos concorrenciais de normas da ANP sobre o setor de GLP no Brasil. Enfatize-se que as conclusões desta nota possuem caráter opinativo, servindo de orientação aos órgãos públicos e instituições privadas na adoção das medidas cabíveis atinentes à concorrência nesse segmento econômico.

### **3. Resolução ANP nº 49, de 30 de novembro de 2016**

11. A Resolução da ANP nº 15, de 18 de maio de 2005, objeto do pleito da ASMIRG, foi revogada pela Resolução ANP nº 49, de 2016<sup>2</sup>.

12. Para a ASMIRG, o problema da antiga resolução residia primordialmente em seu art. 21, §1º, pois os distribuidores podiam encher botijões, salvo exceções, apenas de sua marca nos seguintes termos:

*Art. 21. São vedados ao distribuidor o envasilhamento, a guarda ou comercialização de recipiente transportável de outra marca de distribuidor, cheio de GLP, exceto para guarda nos casos em que o distribuidor for nomeado, por autoridade competente, fiel depositário do referido recipiente.*

*§1º O distribuidor somente poderá envasilhar e comercializar recipientes transportáveis de outra marca quando previamente houver pactuado em contrato celebrado com outro distribuidor, nos limites e locais estabelecidos nesse instrumento.*

13. Entretanto, apesar de a Resolução ANP nº 15, de 2005, ter sido substituída pela Resolução ANP nº 49, de 2016, continua-se exigindo o enchimento do botijão dos distribuidores com apenas sua marca ou então de terceiros que atendam determinados requisitos, conforme consta em seu art. 26, transcrito abaixo:

*Art. 26. O distribuidor de GLP somente poderá:*

*I - envasilhar recipientes transportáveis de GLP de sua marca, ou de marca de terceiros, desde que possua contrato de cessão de espaço, homologado pela ANP, contendo cláusulas de envasilhamento de recipientes transportáveis de GLP; ou*

*II – comercializar GLP em recipientes transportáveis de GLP ou para reabastecimento de recipientes estacionários de GLP, de sua própria marca ou de terceiros, desde que possua contrato de direito de uso da marca homologado pela ANP.*

---

<sup>2</sup> Integra da Resolução ANP Nº 49 de 30 de novembro de 2016, disponível em: [http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes\\_anp/2016/novembro/ranp%2049%20-%202016.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2016/novembro/ranp%2049%20-%202016.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm), acesso em 21/02/2017.

14. Ou seja, a regra permanece, devendo o botijão de gás ser enchido por distribuidor de mesma marca, salvo casos que atendam alguns requisitos.

- Justificativas da ANP para Resolução nº 49, de 2016:

15. A ANP justifica sua norma baseada no uso de suas atribuições, dentre elas a necessidade da regulação das atividades relacionadas ao abastecimento nacional de GLP, bem como disciplinar e fiscalizar os agentes ligados a esse mercado.

16. Nesse sentido, a Resolução ANP nº 49, de 2016, é impositiva e visa primordialmente à garantia da segurança e qualidade dos botijões de gás, uma vez que são utilizados e distribuídos em quase todos domicílios no Brasil, devendo, portanto, serem submetidos a processos de manutenção e requalificação.

17. Essa resolução também determina a identificação de uma marca comercial nos botijões de gás para ajudar a operacionalização e fiscalização do processo de requalificação obrigatório. Para a ANP, essa identificação é fundamental não apenas para efeitos de controle, mas também responsabilizar civilmente o distribuidor, em atendimento aos ditames do Código de Defesa do Consumidor.

18. A marca comercial estampada no botijão é utilizada também pela ANP para controlar a entrada e permanência de agentes no mercado de distribuição. Em outras palavras, a agência reguladora se utiliza desse meio para regular a quantidade de recipientes de GLP de determinada marca nos mercados que exploram.

#### 4. Mercado de GLP

##### 4.1 O GLP<sup>3</sup>

19. O GLP é um combustível obtido a partir do refino do petróleo, sendo uma mistura de hidrocarbonetos (moléculas de carbono e hidrogênio), que, em condições normais de temperatura e pressão, encontra-se no estado gasoso, podendo ser facilmente transformado para o estado líquido por meio de resfriamento e/ou compressão.

20. Por ocupar pouco espaço no seu estado líquido, isto lhe confere um grande benefício para seu armazenamento e transporte por meio de botijões, tornando-o em uma *commodity* de negociação internacional. Ademais, além da facilidade de transformação entre os estados líquido e gasoso, e ter um elevado poder energético, sua vaporização, por meio da abertura da válvula do botijão, é lenta.

21. O GLP é largamente utilizado para cozinhar alimentos, sendo que, no Brasil, 80% de seu consumo é destinado para esse uso. Esse combustível também é empregado em outros ramos, como no comercial (restaurantes, hotelaria), no siderúrgico (fundição e corte de metais), na indústria (vidros), dentre outros.

22. Devido à sua característica de fácil armazenagem e transporte, ele é utilizado em todos municípios brasileiros.

##### 4.2 Cadeia Produtiva do GLP

---

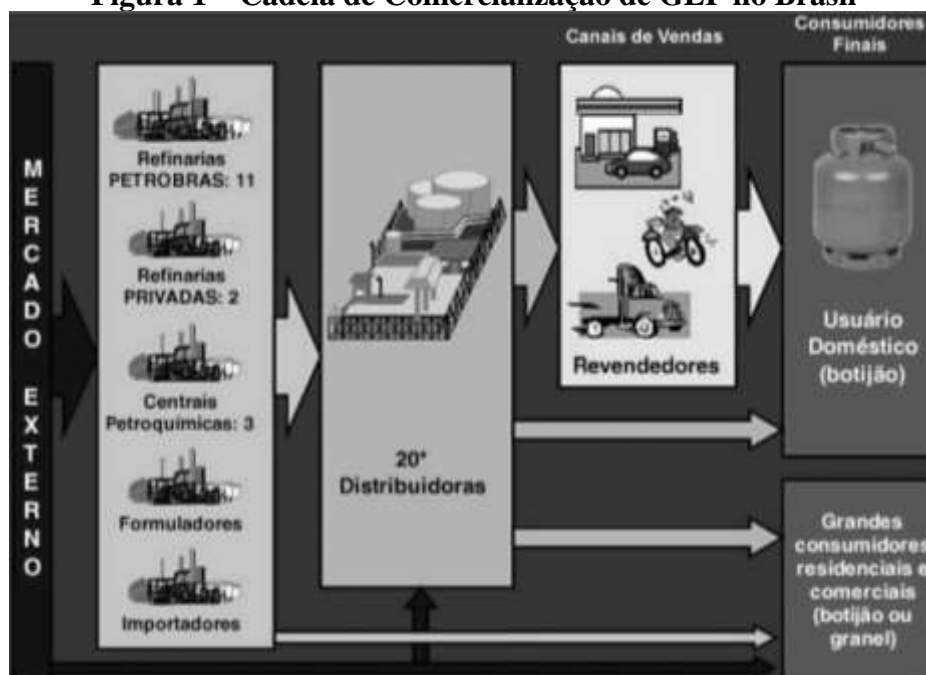
<sup>3</sup> Informação obtida no Manual Técnico de gás liquefeito da Petrobrás, disponível em: <http://sites.petrobras.com.br/minisite/assistenciatecnica/public/downloads/manual-tecnico-gas-liquefeito-petrobras-assistencia-tecnica-petrobras.pdf>, e em (Tomásio, 2006), disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4310/1/2006\\_Dem%C3%A9rio%20Matos%20Tom%C3%A1zio.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4310/1/2006_Dem%C3%A9rio%20Matos%20Tom%C3%A1zio.pdf), acesso em 16/02/2017.

23. A presente nota analisa primordialmente os botijões de gás de até 13 kg (P13), utilizado no consumo residencial, por ter sido esse o objeto da pleiteante. Ademais, a comercialização de GLP em recipientes de até 13kg equivale a 96% do total de GLP comercializado no Brasil<sup>4</sup>.

24. A cadeia produtiva de GLP pode ser resumida no produtor/importador, distribuidor e revendedor, sendo a Petrobrás a maior produtora/importadora de GLP (Tomázio, 2006). A Figura 1 apresenta a cadeia de comercialização de GLP.

25. A cadeia envolve também o retorno do botijão vazio. Os consumidores finais devolvem o vasilhame vazio diretamente para as distribuidoras ou então para os revendedores, que só podem levar os botijões vazios para as CD. As empresas distribuidoras recebem botijões de outras marcas, mas não podem enchê-los. Assim, estocam os botijões vazios até terem um número suficiente para um carregamento e destrocam com empresas concorrentes.

**Figura 1 – Cadeia de Comercialização de GLP no Brasil**



Fonte: Moraes (2005)<sup>5</sup>

#### 4.2.1 Distribuição de GLP

26. A distribuição de GLP envolve a aquisição, o armazenamento, o envazilhamento, o transporte, a comercialização e a assistência técnica ao consumidor. Os distribuidores adquirem o GLP da Petrobrás a granel, envasam o produto e o comercializam para os revendedores e consumidores. Saliente-se que as distribuidoras podem repassar o GLP diretamente para os consumidores, não sendo obrigatório o trânsito por meio de revendedores.

27. A atividade de distribuição de GLP é regulamentada pela ANP, por meio de sua Resolução nº 49, de 2016. Dentre as determinações ali contidas estão a obrigatoriedade de o distribuidor identificar sua marca nos seus botijões e a permissão para encher com GLP e vender apenas tais recipientes, salvo alguma exceção.

28. Em termos de localização geográfica, apesar de as distribuidoras serem livres para atuarem em qualquer região do Brasil, desde que forneçam assistência técnica aos consumidores, suas

<sup>4</sup> Conforme Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 211/2015-COGEN/COGCR/SEAE/MF, de 4 de agosto de 2015.

<sup>5</sup> Moraes (2005), disponível em: <http://www.ppe.ufjf.br/pe/production/tesis/abmoraes.pdf>, acesso em 23/02/2017.

posições se consolidaram nas mesmas regiões quando da determinação de localização pelo extinto Conselho Nacional de Petróleo (Tomásio, 2006).

29. Em 2016, a ANP autorizou a operação de vinte distribuidoras no mercado nacional, sendo que algumas delas pertencem ao mesmo grupo empresarial. O Quadro 1 apresenta o consumo aparente de GLP (P13) por distribuidora em 2016. Por meio desse quadro percebe-se quatro distribuidoras com maior participação do consumo aparente, com percentuais entre 20 a 23% e que cinco distribuidoras concentram 94% do consumo aparente de GLP do Brasil<sup>6</sup>.

**Quadro 1 – Consumo Aparente de GLP (P13) por distribuidora em 2016**

Distribuidora	Consumo Aparente de GLP - P13	Participação (%) no consumo aparente	%
LIQUIGÁS DISTRIBUIDORA S.A.	1.217.835.505	23	94
SUPERGASBRAS ENERGIA LTDA	996.051.711	20	
MINASGAS S/A INDUSTRIA E COMERCIO	90.200.618		
<b>Total Grupo Supergasbrás</b>	<b>1.086.252.329</b>		
NACIONAL GÁS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA.	1.065.071.441	22	
PARAGAS DISTRIBUIDORA LTDA.	122.484.284		
<b>Total Grupo Nacional Gás</b>	<b>1.187.555.725</b>		
COMPANHIA ULTRAGAZ S A	702.410.370	20	
BAHIANA DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA	381.449.874		
<b>Total Grupo Ultragaz</b>	<b>1.083.860.244</b>		
COPAGAZ DISTRIBUIDORA DE GÁS S/A.	436.131.899	8	6
CONSIGAZ DISTRIBUIDORA DE GÁS LTDA.	136.410.140	3	
GASBALL ARMAZENADORA E DISTRIBUIDORA LTDA.	2.887.690	0	
SERVGÁS DISTRIBUIDORA DE GÁS S. A.	17.607.462	0	
SOCIEDADE FOGAS LTDA.	114.723.395	2	
AMAZONGÁS DIST. DE GLP LTDA.	46.598.629	1	
<b>Total Geral</b>	<b>5.329.863.018</b>	100	

Fonte: ANP<sup>7</sup>.

Elaboração: COGCR/SEAE

#### 4.2.2 Da Revenda de GLP

30. A revenda de GLP também é uma atividade regulamentada pela ANP por meio da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como a “Lei do Petróleo”. Sua operação é considerada de utilidade pública e envolve desde a aquisição do GLP em recipientes de até 90 kg das distribuidoras, seu armazenamento, transporte e comercialização e assistência técnica para o consumidor final.

31. Ademais é regulamentada pela Resolução ANP nº 51, de 30 de novembro de 2016<sup>8</sup>, na qual são estabelecidos, dentre outros, os requisitos necessários para a autorização do exercício da atividade de revenda de GLP.

<sup>6</sup> De acordo com a pleiteante, este percentual tem se mantido estável desde 2007.

<sup>7</sup> Informação obtida site da ANP, disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/?dw=73917>, acesso em 21/02/2017.

<sup>8</sup> Informação obtida site da ANP, disponível em: [http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes\\_anp/2016/novembro/ranp%2051%20-%202016.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2016/novembro/ranp%2051%20-%202016.xml?f=templates&fn=document-frameset.htm), acesso em 22/02/2017.

32. Essa resolução permite a revenda por (i) revendedor independente – aquele autorizado pela ANP a vender botijões cheios de GLP de um ou mais distribuidores, mas sem mostrar a marca comercial de nenhum deles; e (ii) revendedor vinculado – autorizado pela ANP, mas que vende botijões cheios de GLP de apenas um distribuidor, devendo necessariamente exibir a marca comercial deste.

33. Dentre as responsabilidades dos revendedores, está a obrigação de receber do consumidor, o botijão de gás vazio, independente da marca do distribuidor de GLP autorizado pela ANP, conforme art. 26, inciso VII, Resolução ANP nº 51, de 2016.

34. Os revendedores praticamente apenas recebem os botijões das distribuidoras e vendem os mesmos em seu estabelecimento ou no domicílio do consumidor. A característica desse setor é a existência de diversos pequenos estabelecimentos com pequena escala de venda (Tomásio, 2006).

#### 4. Mercado Relevante

35. De acordo com o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal (Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001), o mercado relevante é definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um “pequeno porém significativo e não transitório” aumento de preços.

36. Em outras palavras, o CADE assim define o conceito de mercado relevante<sup>9</sup>:

*O mercado relevante é a unidade de análise para avaliação do poder de mercado. É o que define a fronteira da concorrência entre as firmas.*

*A definição de mercado relevante leva em consideração duas dimensões: a dimensão produto e a dimensão geográfica. A ideia por trás desse conceito é definir um espaço em que não seja possível a substituição do produto por outro, seja em razão do produto não ter substitutos, seja porque não é possível obtê-lo.*

*Assim, um mercado relevante é definido como sendo um produto ou grupo de produtos e uma área geográfica em que tal(is) produto(s) é (são) produzido(s) ou vendido(s), de forma que uma firma monopolista poderia impor um pequeno, mas significativo e não transitório aumento de preços, sem que com isso os consumidores migrassem para o consumo de outro produto ou o comprassem em outra região. Esse é o chamado teste do monopolista hipotético e o mercado relevante é definido como sendo o menor mercado possível em que tal critério é satisfeito.*

37. Para a definição do mercado relevante objeto desta análise, necessita-se delimitar suas dimensões de produto e geográfica. No quesito do produto faz-se mister verificar as características físicas do produto, ou seja, sua definição, aplicação e especificidade, considerando quais os produtos substitutos com o mesmo tipo de uso.

38. No Brasil, 90% do uso de GLP é destinado para cozinhar alimentos, sendo 80% do consumo de GLP destinado ao setor residencial, que por sua vez utiliza primordialmente os botijões de gás de 13 kg. Vale mencionar que o GLP é considerado um produto homogêneo (Tomásio, 2006).

39. Apesar de existirem outros recipientes, como o P-45, utilizado em hospitais e restaurantes, e o P-90, em indústrias de grande porte, o P-13 é o recipiente mais utilizado. Em 2003, por exemplo, o consumo no país com esse recipiente atingiu 81,6% do total de consumo de GLP (Morais, 2005). Assim, os recipientes P-45 ou P-90 podem competir com a distribuição a granel, mas, devido a sua massa e ao seu volume, apresentariam dificuldades de acomodação na maior

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-frequentes/perguntas-gerais-sobre-defesa-da-concorrencia>. Acesso em 21.3.2017.

parte das residências. Logo, no âmbito comercial esses dois recipientes não seriam concorrentes do P-13.

40. O gás natural, por sua vez, também não pode ser considerado como um substituto efetivo para o P-13 em virtude de sua infraestrutura de distribuição ser custosa e estar disponível para apenas uma pequena parcela da população brasileira, principalmente nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (Morais, 2005).

41. O Brasil, por ser um país continental com uma população dispersa, não oferece condições adequadas para maior abrangência na oferta de gás natural nas residências, tendo em vista o alto custo de instalação de gasodutos para condução desse tipo de gás. Ademais, o gás natural está mais voltado para o atendimento de grandes consumidores, tais como as usinas térmicas e indústria, em detrimento do consumo doméstico (ibid).

42. A lenha, por outro lado, poderia ser considerada um substituto para o GLP P-13, principalmente para o consumo doméstico das famílias com baixa renda, uma vez que tais famílias, por sua maior sensibilidade a alterações de preço, substituem o GLP pela lenha para a cocção dos alimentos (Morais, 2005) frente a um aumento no preço do P13. Entretanto, para o mercado em geral, dada a dificuldade de obtenção, armazenamento e mesmo seu uso nos centros urbanos, não se pode considerar a lenha como um substituto efetivo do GLP.

43. O Quadro 2 ilustra o consumo final energético no setor residencial brasileiro em 2012, sendo que o percentual de consumo de GLP e lenha são praticamente iguais, de aproximadamente 27%, ao passo que o percentual de consumo de gás natural é de 1,2%.

**Quadro 2 – Consumo final energético no setor residencial brasileiro em 2012**

Fonte	Consumo (10 <sup>3</sup> tep)	%
Eletricidade	10.118	42,6
Lenha	6.472	27,2
GLP	6.393	27,0
Carvão vegetal	478	2,0
Gás natural	295,5	1,2
Querosene	4,5	0,0
<b>Total</b>	<b>23.761</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (EPE) do Ministério de Minas e Energia (2014) <sup>10</sup>.

44. Registre-se que a eletricidade, apesar de ter um consumo energético significativo, é utilizado primordialmente como fonte de energia de eletrodomésticos, equipamentos eletrônicos, chuveiros e lâmpadas, não sendo, portanto, um concorrente efetivo para o GLP, cuja utilização concentra-se, primordialmente, na cocção de alimentos.

45. Em termos de mercado geográfico, não há qualquer restrição no caso da distribuição de GLP no Brasil, assim, a princípio, o mercado geográfico poderia ser considerado como o nacional. Entretanto, uma vez que a regulamentação da ANP atinge todo o setor de distribuição de GLP, a delimitação do mercado relevante geográfico, seja ele nacional ou regional, não impacta a análise dos normativos em questão, tornando-se desnecessária a definição do mercado relevante sob a ótica geográfica.

<sup>10</sup> Informação da EPE, disponível em: <http://www.epe.gov.br/Estudos/Documents/DEA%2013-14%20Demanda%20de%20Energia%202050.pdf>. Acesso em 23.2.2017.



## 5. Variáveis que afetam a competição e a eficiência nesse mercado

### i) Barreiras à entrada

46. De acordo com o Guia de Avaliação da Concorrência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>11</sup>, as barreiras à entrada podem ser definidas como os fatores que dificultam a entrada de empresas novas no mercado relevante. Avaliar a extensão dessas barreiras fornece uma perspectiva do grau potencial de concorrência que as empresas estabelecidas podem enfrentar. Assim, se as barreiras à entrada forem elevadas, as empresas incumbentes podem assumir comportamentos restritivos da concorrência, aumentar os preços e desfrutar lucros elevados. Em outras palavras, quanto menor o nível de barreiras à entrada, maior será o grau potencial de concorrência, verificando-se ainda um efeito disciplinador sobre as empresas estabelecidas no mercado, cujo poder de mercado é restringido.

47. No contexto da presente nota técnica, normas e regulamentos poderiam consistir em uma barreira para novos entrantes no mercado de distribuição de GLP P-13, uma vez que o distribuidor tem que trocar os botijões P-13 vazios nas CD ou em outra distribuidora, conforme previsto no art. 26 da Resolução ANP nº 49, de 2016. Tal fato tem o potencial de aumentar o *lead time* e os custos operacionais dos *players* desse mercado, sendo que esses efeitos seriam mais sentidos nos distribuidores de menor porte, que possuem um menor número de botijões, o que diminui sua capacidade de troca no mercado.

48. Assim, verifica-se que a norma em questão tem o potencial de inibir a entrada de novas firmas incumbentes, uma vez que as empresas estabelecidas, por contarem com maior número de botijões vazios nas CD, revestem-se de uma vantagem competitiva decorrente da norma vigente em detrimento dos *players* com menor participação de mercado.

49. Ademais, saliente-se que, na configuração regulatória atual, o mercado de distribuição de GLP P-13 possui também outra barreira à entrada relacionado aos custos irrecuperáveis oriundos dos investimentos em capital fixo. Esses custos ocorrem quando os investimentos de uma empresa não podem ser recuperados quando de sua saída do mercado. Assim, ao adquirir botijões vazios com sua marca para operar nesse mercado, a firma incumbente incorre em custos irrecuperáveis decorrentes da norma vigente, uma vez que outras marcas não poderão se utilizar de botijões vazios originados da descapitalização de concorrentes.

50. A aquisição de um número significativo de botijões constitui-se, portanto, em um custo fixo irrecuperável, pois os botijões são específicos para casa empresa, não tendo utilidade para outros ramos de atividade ou para outras empresas. Assim, a própria aquisição dos botijões P-13 constitui como uma barreira à entrada no mercado de distribuição de GLPs e à sua saída, pois uma vez instalada nesse mercado, a empresa não conseguirá reaver o capital investido na aquisição dos botijões P-13.

### ii) Eficiência Alocativa

51. Para analisar a eficiência em um dado mercado, pode-se utilizar do raciocínio estabelecido pela Eficiência (ou Ótimo) de Pareto. Por esse raciocínio, uma situação econômica é considerada ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a utilidade de um agente sem prejudicar a utilidade de qualquer outro agente econômico.

52. Nesse sentido, há três condições que necessitam ser preenchidas para que uma economia possa ser considerada “Pareto Eficiente”<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 21.3.2017

<sup>12</sup> Adaptado de Barr, Nicholas (2012). *Economics of the Welfare State 5th edition*: Oxford University Press.

- Eficiência nas trocas: o que é produzido na economia é distribuído de forma eficiente pelos agentes econômicos, possibilitando que não sejam mais necessárias mais trocas entre os indivíduos, ou seja, a taxa marginal de substituição é a mesma para todos os indivíduos;
- Eficiência na produção: quando é possível produzir mais de um bem sem reduzir a produção de outros, ou seja, quando a economia se encontra sobre a curva de possibilidade de produção; e
- Eficiência no *mix* de produtos: quando os bens produzidos na economia refletem as preferências dos agentes econômicos, sendo que, em um sistema de preços de concorrência perfeita, permite-se satisfazer a condição de que a taxa marginal de substituição deve ser igual à taxa marginal de transformação

53. Com base conceito da Eficiência de Pareto, verifica-se que é possível melhorar o bem-estar de um agente econômico sem prejuízo a outro agente no mercado de distribuição de GLP P-13, uma vez que, ao permitir que todos os *players* tenham acesso a todos os botijões P-13 vazios nas CD, a taxa marginal de substituição será a mesma para todas firmas incumbentes. Em outras palavras, as firmas com maior participação de mercado aumentarão sua eficiência operacional junto aos CD, mesmo que esse aumento na eficiência seja, potencialmente, maior para as firmas com menor participação de mercado. Nesse caso, conclui-se que, dada a restrição imposta pelo art. 26 da Resolução ANP nº 49, de 2016, o mercado de distribuição de GLP P-13 não poderia se aproximar do que a teoria econômica considera como Pareto Eficiente.

54. Assim, essa menor eficiência alocativa do mercado em análise ocorre porque o revendedor, ao levar o botijão de determinada marca para a CD, por vezes não pode trocá-lo por esta não ter disponível outro recipiente da mesma marca, fato que não ocorreria se fosse possível a todas as firmas incumbentes acessar todos os botijões P-13 vazios no estoque das CD.

55. Portanto, ao não vincular o botijão a determinada marca de distribuidora, o mercado poderá ter uma alocação mais eficiente, tendo uma melhoria de Pareto, havendo, potencialmente, um pequeno ganho para as distribuidoras maiores e um grande ganho para as menores.

## **6. Guia para a Avaliação da Concorrência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) <sup>13</sup>**

56. Segundo esse guia, o aumento da concorrência pode melhorar o desempenho econômico de um país, proporcionar oportunidades de negócios aos cidadãos e reduzir o custo dos bens e serviços da economia. Contudo, leis e regulamentos podem contribuir para a restrição da concorrência no mercado, sendo que várias dessas normas vão além do necessário para atingir os objetivos perseguidos pelas políticas públicas.

2. Ainda de acordo com a OCDE, uma avaliação da concorrência deve ser feita sempre que uma norma regulamentadora produza qualquer um dos seguintes efeitos:

**1º efeito** - Limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a regulamentação:

- i. Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii. Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>, acesso em 07/03/2017.

- iii. Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv. Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado;
- v. Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

**2º efeito** - Limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a regulamentação:

- i. Controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii. Limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii. Fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv. Aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

**3º efeito** – Diminuição do incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a regulamentação:

- i. Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii. Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii. Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv. Reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

**4º efeito** - Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a regulamentação:

- i. Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii. Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços através do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores;
- iii. Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

57. No caso em tela, verifica-se o enquadramento do mercado de distribuição de GLP P-13 no item “iv” do 2º efeito, uma vez que a capacidade de competição das empresas é limitada em virtude da Resolução ANP nº 49, de 2016, que aumenta os custos operacionais juntos às CD dos concorrentes de menor porte em decorrência da dificuldade de obtenção dos botijões de gás de sua marca para serem envasados novamente, conforme já explorado neste documento.

58. Quanto ao item “iv” do 1º efeito, saliente-se que, de acordo com a OCDE, toda legislação que aumente os custos de entrada ou de saída do mercado tende a desencorajar a entrada de potenciais concorrentes, reduzindo, assim, o número de participantes no mercado ao longo do

tempo. Exemplos típicos desse tipo de legislação seriam os regimes que incluem normas rigorosas de ensaio de produtos e requisitos desnecessariamente exigentes de qualificação educacional ou técnica.

59. Assim, nota-se que o regramento constante na Resolução ANP nº 49, de 2016, impõe essas características no mercado de distribuição de GLP P-13, uma vez que há a presença de barreiras à entrada decorrente de barreira regulatória e dos custos irrecuperáveis.

60. Portanto, verificou-se que a norma em vigor, no que se refere ao mercado de distribuição de GLP P-13, incide nas ocorrências destacadas no item “iv” do 1º efeito e no item “iv” do 2º efeito, de acordo com a sistemática adotada pela OCDE.

## **7. Considerações da SEAE**

61. A ANP, baseada em questões de segurança, determina por meio de sua Resolução nº 49 de 2016, a distribuidora encher botijões vazios apenas de sua marca, salvo exceção.

62. Pelo exposto, verificou-se que essa resolução, pelas características do mercado de distribuição de GLP P-13, gera potenciais impactos negativos no ambiente concorrencial desse mercado. Ademais, a norma contribui para existência de uma potencial barreira estrutural, qual seja, a de custos irrecuperáveis, uma vez que uma empresa, para entrar nesse mercado, deve custear um investimento irrecuperável em botijões de gás P-13. Tal fato decorre da própria determinação do regulamento ora analisado, pois serão investimento necessariamente feitos para uma determinada distribuidora e deverão conter a marca desta, não tendo, portanto, qualquer utilidade para outras finalidades ou outras distribuidoras, no caso de um desinvestimento.

63. Em virtude dessa resolução, pode estar ocorrendo um problema de concorrência e de eficiência alocativa porque as distribuidoras com menor participação de mercado podem ser prejudicadas, uma vez que a vedação ao acesso aos botijões P-13 de outras marcas aumenta seu custo operacional. Nesse ponto, registre-se que essa menor eficiência também atinge os concorrentes com maior participação de mercado, mas, dada sua menor magnitude, haveria um efeito desproporcional que garantiria uma vantagem para essas empresas.

64. Verificou-se também que a referida resolução incide sobre dois itens do guia para a avaliação da concorrência da OCDE, de modo a, potencialmente, limitar (i) o número ou variedade de empresas e (ii) a capacidade de as empresas competirem entre si.

65. Ademais, percebe-se a possibilidade de uma melhoria na eficiência de alocação dos botijões, no sentido de Pareto, caso o botijão não esteja vinculado a determinada marca de uma distribuidora. Nesse sentido, ao se permitir a utilização de botijões P-13 vazios independentemente da marca, todos os *players* desse mercado, sob a lógica do Ótimo de Pareto, aumentariam sua eficiência operacional junto às CD sem prejudicar a operação de outro participante do setor.

66. Diante do exposto, e considerando os aspectos com possíveis impactos concorrenciais negativos, a SEAE sugere que a ANP avalie a possibilidade e a viabilidade de alteração na Resolução nº 49, de 2016, no tocante à obrigatoriedade do enchimento de GLP com botijões P-13 da mesma marca de distribuidora, conforme consta no art. 26 dessa norma.

67. Nesse quadro, saliente-se que, mantendo o atendimento às questões de segurança, a distribuidora poderia inserir um selo de identificação à prova de fogo, de forma a identificar sua marca, para assim se responsabilizar pelas devidas requalificações dos botijões P-13 em sua posse. Tal solução estaria em conformidade com as leis estaduais do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, respectivamente, Leis ns. 5.652, de 1998, e 6.311, de 2012.

À apreciação superior.

LETÍCIA ANDREOLI GALVÃO  
Chefe de Divisão

DANIEL PALARO CANHETE  
Coordenador-Geral de Advocacia da Concorrência em Setores Regulados

De acordo.

ÂNGELO JOSÉ MONT'ALVERNE DUARTE  
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência