

VISÃO DA SECAP SOBRE O SETOR DE ENERGIA

O "CHOQUE DE
ENERGIA BARATA"
chegará ao preço do
GÁS DE COZINHA?

agosto/2019

MINISTRO DA ECONOMIA

Paulo Roberto Nunes Guedes

SECRETÁRIO ESPECIAL DE FAZENDA

Waldery Rodrigues Júnior

SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA

Alexandre Manoel Angelo da Silva

SUBSECRETÁRIO DE ENERGIA

Leandro Caixeta Moreira

COORDENADOR-GERAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

Gustavo Gonçalves Manfrim

EQUIPE TÉCNICA

Edson Rodrigo Toledo Neto

Edie Andreeto Junior

Este é o segundo informativo “Visão da SECAP sobre o Setor de Energia”, publicado sem uma periodicidade definida, que traz uma análise sobre aspectos regulatórios e concorrenciais do setor de energia (incluindo energia elétrica, petróleo, gás natural e biocombustíveis), com o objetivo de dar publicidade ao tema, fomentar o debate público e colher sugestões de aprimoramento da política pública analisada.

Informações:

Tel: (61) 3412-2358/2360

<http://www.fazenda.gov.br/orgaos/sefel>

Ministério da Economia

Esplanada dos Ministérios, bloco P, 3º andar, Gabinete.

70.048-902 - Brasília-DF

PROJETO GRÁFICO - capa

Walter Luiz Pereira Jr.

1. INTRODUÇÃO

Em cerimônia oficial ocorrida no dia 23/7/2019, no palácio do Planalto, o presidente Bolsonaro lançou o Novo Mercado de Gás (NMG), cujo objetivo geral é aumentar a oferta de gás natural e baratear o preço da energia. Uma das consequências dessa maior oferta de gás natural é o aumento da disponibilidade de propano e butano, que são essencialmente as duas substâncias que compõem o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), popularmente conhecido como “gás de cozinha”.

De fato, estima-se que cerca de 16 a 20% do GLP seja proveniente da oferta bruta de gás natural que chega às unidades de processamento (UPGNs); logo, o choque positivo de oferta de gás natural também se transformará em um choque positivo de GLP. Mas esse aumento de disponibilidade do GLP diminuirá o preço do botijão de gás para as residências? Esta nota defende que as seguintes medidas contribuirão para que os benefícios do NMG cheguem até os botijões de gás consumidos nas residências: 1) Fim da diferenciação de preços do GLP e das restrições ao seu uso; 2) Possibilidade de enchimento fracionado dos recipientes de GLP; 3) Possibilidade de enchimento do botijão de gás por qualquer marca.

As medidas elencadas em 1) podem ser determinadas já na próxima reunião do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), possuindo maior grau de convicção quanto à necessidade de implementação. Por seu turno, as medidas expostas em 2) e 3) têm potencial de elevar a competição, mas todos os impactos devem ser avaliados para a decisão final. Essas medidas estão na agenda regulatória da ANP. Logo, defende-se um posicionamento célere dessa Agência, a fim de que esta possa concluir o processo de publicação de atos normativos até o final deste ano. Além desta introdução, esta nota contém mais quatro seções. As próximas três seções discorrem sobre as medidas 1), 2) e 3) acima elencadas, respectivamente, enquanto a seção 5 traz as considerações finais.

2. O FIM DA POLÍTICA DE PREÇOS DIFERENCIADOS DO GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO (GLP) E DAS RESTRIÇÕES AO SEU USO

O Brasil possui longa tradição de controle de preços do botijão de gás de cozinha de 13 kg, no intuito de provisioná-lo a preços módicos às famílias de baixa renda. Desde 2005, o método utilizado foi a Política de Diferenciação de preços do Gás Liquefeito de Petróleo de 13 kg (PD-GLP13), editada na Resolução 04/2005 do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, que reconhece *“como de interesse para a política energética nacional a comercialização, por produtor ou importador, de gás liquefeito de petróleo - GLP, destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg, a preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades.” (Grifo Nosso)*

Essa política de diferenciação de preços é administrada por meio do sistema de cotas mantido pela Petrobras na venda do botijão de 13 kg às distribuidoras, conforme resoluções da ANP, a exemplo da Resolução ANP (RANP) 14/2006, que regula cotas de compra de GLP13 por distribuidora a preços inferiores, de acordo com a quantidade de botijões de cada distribuidora. A mais recente regulamentação da ANP sobre a matéria é a RANP 49/2016, que autoriza a Petrobras a comercializar o GLP P13 a preços inferiores aos praticados na comercialização de

GLP para venda aos demais usos (outros que não sejam o uso doméstico) ou acondicionados em recipientes de outras capacidades.

Com a PD-GLP13, o Brasil passou a concentrar seu mercado de GLP nos envases de até 13 kg. Atualmente, aproximadamente 72% do mercado nacional corresponde a vendas em botijões de até 13 kg, enquanto os outros envases respondem pelos 28% restantes¹. Além de levar à concentração nesse tipo de envase, entende-se que tal política é ineficaz, ineficiente e pouco transparente.

A ineficácia decorre de tal política ser pouco focada, uma vez que a maior parte de seus benefícios é auferido pelos mais ricos, assim como de não garantir o pleno acesso da população de baixa renda ao GLP13. Ela é ineficiente porque existem formas menos dispendiosas de provisionar gás de cozinha de até 13 kg para os menos favorecidos, sem imposição de qualquer eventual obrigação à Petrobras ou a qualquer outro agente. Ademais, mostra-se pouco transparente, pois não explicita seus custos, nem a forma como o subsídio é custeado nem os segmentos que arcam com eles.

Em relação à ausência de eficácia, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad) de 2017, cerca de 45% dos domicílios brasileiros possuem renda mensal de até um salário mínimo *per capita*. Por conseguinte, haja vista a diferenciação de preço se aplicar a todos os consumidores residenciais, as camadas da população com renda mais elevada (quase 55% dos domicílios) também recebem o benefício dessa política, configurando ausência de focalização. Além disso, essa diferenciação não garante o pleno acesso do GLP aos mais pobres, pois, nessa mesma Pnad 2017, mostra-se que, em torno de 12% dos domicílios brasileiros, com renda média de até um salário mínimo, utilizam lenha ou carvão no preparo da alimentação.

A ineficiência decorre de tal política ser arcada pelos consumidores de outros combustíveis ou produtos comercializados pela Petrobras, por meio de compensação de margens, o que se configura como um subsídio cruzado, gerando distorções alocativas. Havendo necessidade de provisionar esse subsídio, seria mais eficiente provisioná-lo diretamente, ampliando, por exemplo, o programa Bolsa Família. Ademais, cabe mencionar que a aludida distorção se amplia pelo fato de haver diversas restrições ao uso do GLP, a exemplo da proibição de seu uso em motores, no aquecimento de saunas e piscinas, caldeiras industriais e em veículos, as quais também se mostram onerosas².

É válido destacar que, ao se considerar os custos e benefícios das restrições ao uso do GLP, depreende-se que não deveriam haver motivos para defender que essas restrições tenham o condão de proteger os consumidores, aumentando a segurança operacional e evitando acidentes. De fato, a experiência internacional aponta justamente na direção de ausência de proibições ou de restrições ao uso do GLP, evidenciando que deve haver liberdade de escolha ao consumidor de usar a fonte energética que lhe seja mais apropriada e competitiva.

Além de ineficaz e ineficiente, a PD-GLP13 mostra-se pouco transparente, pois não evidencia os que arcam com os custos dessa política, que podem ser desde os próprios acionistas da Petrobras, em função de eventual redução de margens e queda de faturamento e lucros, nos períodos em que a empresa pratica preços abaixo da paridade de preço internacional, até a própria sociedade brasileira (como um todo), em decorrência das perdas alocativas originadas nessa política.

¹ Comitê Técnico Integrado para o Desenvolvimento do Mercado de Combustíveis, Demais Derivados de Petróleo e Biocombustíveis – CT-CB, Subcomitê de Concorrência e Competitividade (novembro de 2017).

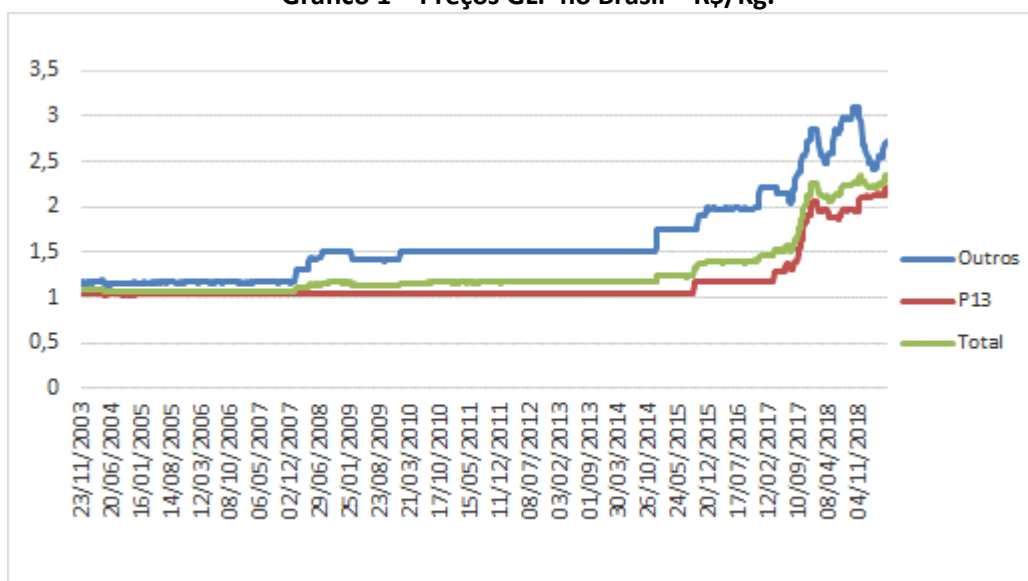
² Parecer do coordenador do Grupo de Trabalho – “OUTROS USOS” DE GLP criado pela PORTARIA ANP Nº 96, DE 25/05/07.

As distorções decorrentes da PD-GLP contribuem para a diferença no perfil doméstico de consumo desse energético em relação ao que ocorre em outros países. A título de ilustração, no mundo, em média, a indústria consome aproximadamente 40% do total do mercado de GLP; enquanto, no Brasil, 13%. Por sua vez, no Brasil o uso residencial é na ordem de 80%; enquanto, no mundo, 45%. Em outras palavras, no Brasil, o GLP é preponderantemente utilizado pelas residências, e relativamente muito pouco pela indústria. Assim, espera-se que o fim da PD-GLP13 e das restrições ao uso do GLP-13 trarão maior uso do GLP pela indústria, levando a ganhos alocativos, com geração de emprego e renda na economia brasileira.

Outro problema decorrente da PD-GLP13 é a barreira à entrada no mercado de GLP, inviabilizando a realização de investimentos privados em infraestrutura necessária à garantia do abastecimento. Isso ocorre porque a PD-GLP-13 possibilita à Petrobras modificar sua política de preços de maneira a impedir concorrência, ora praticando preços abaixo do mercado internacional, ora acima, impedindo a tomada de decisão do setor privado em prol da ampliação do investimento.

Essa imprevisibilidade trazida pela Petrobras, que é dominante neste mercado, pode ser constatada a partir do Gráfico 1. Neste, pode ser visto que, até 2016, a PD-GLP13 era praticada de maneira a não repassar as variações de preço do mercado internacional para o preço de consumidor final. Contudo, após 2016, a Petrobras anunciou que passaria a adotar modelos de precificação para derivados de petróleo que seguiriam os preços internacionais, o que trouxe previsibilidade ao mercado privado, possibilitando a este a consecução de investimentos para competir e contribuir para o abastecimento do mercado.

Gráfico 1 – Preços GLP no Brasil – R\$/Kg.

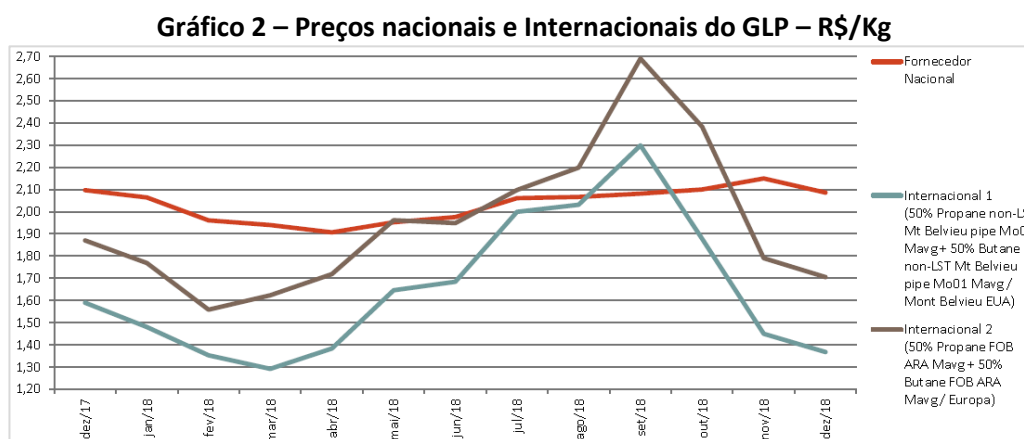


Fonte: Preços médios ponderados semanais praticados pelos produtores e importadores de derivados de petróleo – ANP.

Com a expectativa de maior concorrência, já em junho de 2017 a Petrobras anunciou nova política de preços para o GLP13. A fórmula passou a seguir média mensal das cotações do butano e do propano no mercado europeu (“Butane NWE CIF ARA” e “Propane NWE CIF ARA”) acrescida de uma margem de 5%. Destaque-se que essa fórmula é constituída de um preço de referência do mercado europeu ARA (Amsterdã, Roterdã, Antuérpia), o qual, em linhas gerais, é formado a partir da produção no norte da África e importação para portos europeus, com os devidos acréscimos de custos e margens. Ocorre que essa referência não traz qualquer relação com o

mercado brasileiro, uma vez que aproximadamente 70%³ do GLP consumido no Brasil é produzido no próprio país, com os 30% restantes, relativos às importações, vindo, predominantemente, do Golfo do México e da Argentina⁴.

Dito isso, vale também destacar que os preços da cotação ARA são historicamente maiores que os preços do Golfo do México, de modo que, como pode ser observado no Gráfico 2, as cotações brasileiras ultrapassam as cotações internacionais, conforme as linhas que descrevem Mont Belvieu (EUA – Internacional 1) e Amsterdam-Rotterdam-Antwerp (ARA – Internacional 2). Isso denota total desvinculação à paridade de preços internacionais e uma precificação decorrente do grande poder de mercado e do domínio da infraestrutura pelo agente quase-monopolista.



Fonte: Relatório de Comércio Exterior - Superintendência de Distribuição e Logística - Nº 08. ANP, 2019.

Essa desvinculação à paridade de preços internacionais poderia representar uma oportunidade para novos entrantes no mercado, porém a ausência de clareza e estabilidade em relação à determinação de preço inibe investimentos na infraestrutura de importação (pelo privado) e a consequente promoção da concorrência. De fato, a estratégia empresarial do agente dominante, calcada na falta de transparência na formação de preços, contribui para obstaculizar avanços no desenvolvimento do mercado de GLP.

Além de ineficaz, ineficiente e pouco transparente também na formação de preço, vale ressaltar que a PD-GLP13 traz consigo uma regulação em que os preços do GLP do produtor para as distribuidoras acabam sendo regulados tacitamente pela ANP (RANP 49/2016, art. 22). De fato, trata-se de regulação que determina que as distribuidoras tenham cotas de compra a preços diferenciados do GLP13, de acordo com o histórico de vendas de GLP13 de seis meses de cada empresa (*market share*), sem considerar nesse histórico eventuais importações.

Ao não considerar no *market share* o GLP importado, essas cotas inviabilizam a entrada de empresas que queiram competir nesse mercado por meio de importações, fortalecendo a política de diferenciação de preços praticada pela Petrobras, contribuindo então para o desestímulo à entrada de novos agentes na produção e na importação, bem como diminuindo a realização de investimentos no setor.

³ Referência: ano 2018, 30,6% de GLP importado no ano. Fonte: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo, MME, nº 160, abril de 2019.

⁴ Referência: ano de 2017, 73% das importações de origem dos Estados Unidos e 19% da Argentina. Fonte: Anuário Estatístico 2018. ANP.

Diante de todas essas observações, poderia se questionar o seguinte: por que a PD-GLP13 exposta na Resolução 04/2005 ainda não foi revogada, de modo a se extinguir com essa prática que impede a concorrência no setor? A principal razão reside no receio do comportamento de preços do GLP13 praticado pela Petrobras no curto prazo. De fato, apesar de haver amplo entendimento a respeito dos efeitos benéficos que tal revogação trará no médio e longo prazo para a sociedade, diante da maior entrada de agentes e ampliação da concorrência, não há clareza sobre o que ocorrerá no curto prazo.

Contudo, sabe-se que os efeitos de curto prazo da aludida revogação dependerão de como a Petrobras fixará o preço do GLP no curto prazo. Nesse sentido, há de se observar que, apesar de a Petrobras ter o pleno direito para aumentar esses preços, não haveria justificativa econômica para tanto, pois os preços do GLP13 praticados pela Petrobras já possuem uma margem superior aos preços de referência do mercado internacional⁵. De fato, atualmente, não há quaisquer subsídios aos preços GLP13, mas sim preços praticados acima do mercado internacional, como pode ser visto no gráfico 2, exposto acima.

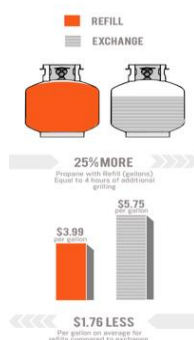
Portanto, não haverá qualquer problema em eliminar a PD-GLP13 e recomendar à ANP o fim das restrições ao uso do GLP já na próxima reunião do CNPE.

3. Enchimento fracionado de recipientes transportáveis

A possibilidade de enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP é objeto da Tomada Pública de Contribuições (TPC) 07/2018, realizada pela ANP. A proposta consiste em possibilitar que botijões possam ser abastecidos parcialmente pelos distribuidores e que seja cobrado do consumidor somente o volume colocado em seu botijão.

A prática é comum em outros países. Nos EUA, a título de ilustração, a rede U-Haul tem estações de recarga e no folder de sua propaganda aponta que o consumidor ganha 25% do volume com a recarga e economiza US\$ 1,76 com esse processo, pagando somente pelo gás adquirido. A figura 1 demonstra essa propaganda.

Gráfico 2 – Preços nacionais e Internacionais do GLP – R\$/Kg



Fonte: U-Haul⁶.

⁵ Essa ausência de justificativa se fortalece, caso se efetive o sucesso do NMG, que poderá transformar o Brasil em um exportador de GLP, levando o preço do GLP a ser formado a partir do mercado doméstico, ou seja, tal preço passará a seguir a paridade de preço de exportação, e não de importação.

⁶ Disponível em <https://www.uhaul.com/Articles/Tips/9218/Propane-Refill-Vs-Exchange/>

Nos EUA, pode-se mencionar também a Amerigas e a Suburban Propane. No Canadá, por sua vez, esse fornecimento é realizado pela Mutual, Superior e Waterloo. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o fracionamento é processo consolidado em outros países, não restando dúvida da existência de viabilidade técnica do enchimento fracionado de recipientes transportáveis. A figura 2 ilustra essa realidade.

Figura 2 – Enchimento fracionado nos EUA



Fonte: U-haul.

Vale observar que há uma norma vigente da ABNT (NBR 14024/2006) que estabelece requisitos de segurança para sistemas de abastecimento a granel de GLP. Essa norma se aplica a todos tipos de recipientes (estacionários ou transportáveis) e volumes, não havendo restrições específicas para o enchimento do GLP13. Em relação aos riscos de sobre enchimento, a norma recomenda a instalação de sistemas adicionais automáticos ou semiautomáticos para evitá-los. Desse modo, de acordo com a própria ABNT, não existem restrições técnicas que inviabilizem o enchimento fracionado de recipientes transportáveis de 13 kg ou qualquer outro.

De fato, atualmente, já se pratica enchimento fracionado para grandes consumidores (prédios residenciais, grandes empresas, etc.), nos quais o caminhão abastece *in loco* recipientes transportáveis ou não, à exceção do GLP13. Ainda que certas zonas urbanas sejam incapazes de viabilizar tecnicamente o enchimento fracionado por, eventualmente, não cumprirem requisitos de espaçamento, existem instalações de revendedores, postos de combustíveis ou pátios de supermercados que podem cumprir os requisitos normativos da ABNT. É possível até mesmo considerar o estacionamento dos caminhões em locais apropriados, onde o consumidor levaria o recipiente para ser enchido.

No Brasil, a proibição de enchimento fracionado faz com que o resíduo de GLP não seja aproveitado pelo consumidor no ato da troca de botijões. Portanto, tende a ser apropriado pelas distribuidoras de GLP, que podem retirá-los com equipamentos específicos, envazando novamente o GLP. Essa prática pode, inclusive, levar a uma comercialização do resíduo do GLP13 como GLP industrial, que possui preços mais altos. Adicionalmente, do ponto de vista das finanças públicas, trata-se de uma prática que pode gerar evasão de pagamentos de tributos, haja vista que se trata de um volume já declarado anteriormente, assim como a apropriação de um volume que seria, por direito, do consumidor.

Nesse caso, há de destacar que a portaria Inmetro nº 225/2009 admite como tolerância individual do botijão de 13 kg uma variação negativa de até 350 g, enquanto que Regulamento Técnico do Mercosul (Resolução GMC nº 7 de 2008) prevê a variação negativa de, no máximo, 150 g. Ou seja, a atual restrição permite apropriação de volumes pelas distribuidoras tanto no enchimento como no resíduo dos botijões.

Além disso, o custo de compra de um botijão cheio, em média, R\$ 69,00⁷, torna a aquisição desse bem proibitiva para um conjunto expressivo de brasileiros com renda baixa, deslocando o consumo dessas famílias para o cozimento à base de lenha, carvão, álcool, entre outros. Assim, a permissão de enchimento fracionado possibilitará maior acesso das famílias mais pobres à aquisição de quantidades de GLP compatíveis com seus fluxos de renda.

Em geral, as críticas e questionamentos quanto à possibilidade de venda fracionada de GLP giram em torno dos riscos de acidentes dos consumidores. Há críticas de que os atuais botijões de GLP utilizados no Brasil não estariam adaptados para essa modalidade. Também se questiona a impossibilidade de inspeções, manutenções e requalificações desses vasilhames. Porém, a norma da ABNT acima descrita já endereça essa crítica.

Outra crítica levantada, no tocante à venda fracionada de GLP, refere-se a possível aumento do preço unitário (R\$/Kg) do GLP em função da redução de escala no fornecimento. Nesse ponto, cabe mencionar que, ao avaliar o peso do botijão, de aproximados 15 kg⁸, e os 13 kg do produto, constata-se que o vasilhame é mais pesado do que o GLP nele contido. Assim, tem-se um fluxo energético no qual a energia primária (medida em toneladas equivalentes de petróleo – tep) é utilizada em sua maior parte no transporte, em virtude da obrigação de transportar o recipiente de 15 kg. Por sua vez, na venda fracionada, haverá otimização da logística desse transporte, visto que o enchimento fracionado, por meio de caminhões que transportam apenas o GLP a granel – em que o GLP vendido fracionado foi adquirido no atacado, tem o condão de diminuir os custos de transportes, com potenciais efeitos diminutivos sobre o preço do GLP aos consumidores.

Além disso, é de se esperar que, com a possibilidade de enchimento fracionado, haja novos arranjos de mercado, novos agentes e novos tipos de recipientes transportáveis, que surgirão em função da retirada de barreiras regulatórias, de modo a promover a concorrência nesse mercado, o que tende a refletir em preços mais competitivos. Por exemplo, é possível que, com o fracionamento, venha a existir um modelo de negócios (a exemplo do uber eats e iFood que compra alimentos de quaisquer restaurantes e entregam em domicílio) provisionando gás para o consumidor (de qualquer peso) residencial, a partir de qualquer ponto de abastecimento normatizado por meio de regras ABNT.

Nesse sentido, o CNPE poderá recomendar na próxima reunião que a ANP se posicione em relação a essa possibilidade de fracionamento, tão comum em outros países e cuja viabilidade técnica já foi demonstrada, com a tecnologia já adotada em diversos países praticam o fracionamento dos recipientes que carregam GLP.

⁷ Fonte: Relatório do Mercado de Derivados de Petróleo – MME. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/1138769/0/Relat%C3%B3rio+mensal+de+mercado+jun-19+162.pdf/26ed64e0-0af6-472f-9837-745aaf46f19b>

⁸ Fonte: https://www.esmaltec.com.br/recipientes_glp/

4. Enchimento de botijões de outras marcas

No Brasil, a regulação impede que um botijão de uma distribuidora seja retornado e enchido por outra. Como consequência, há necessidade de os botijões retornarem a uma distribuidora mesmo que tenha sido recolhido por outra.

A possibilidade de enchimento de botijões de outras marcas tem o potencial benefício de permitir a entrada de mais agentes no mercado de distribuição, haja vista que o atual modelo perpetua agentes com elevada escala de operação e condições logísticas para realizar a destroca dos vasilhames. Além disso, do ponto de vista de um entrante, há a percepção de risco de o seu botijão ficar retido com uma distribuidora de grande porte.

Há que se reconhecer que setores intensivos em capital possuem uma escala de eficiência que acaba por concentrar o mercado em poucas empresas, o que é comum em qualquer economia de mercado. Contudo, o que se deve questionar é se há barreiras regulatórias que promovem reservas de mercado e restrições à entrada de novos. E, uma vez identificadas, se essas barreiras não poderiam ser removidas de modo a beneficiar o conjunto da sociedade. Ou seja, deve-se diferenciar se os efeitos de concentração econômica se devem a questões de mercado ou se são decorrentes de barreiras regulatórias.

A obrigatoriedade de trocar um botijão de uma distribuidora quando não pertencente à marca que está se comercializando o GLP é um fator que gera custos logísticos e diminui a competição do setor. Como dito anteriormente, mais de 50% do peso transportado no fornecimento do GLP13 é referente ao seu vasilhame. Portanto, maior parte da energia consumida no processo de fornecimento é para o vasilhame, que vai, em um ciclo ordinário, da distribuidora para a revenda, da revenda para o consumidor, que troca por um botijão da mesma marca ou de outra. Ambos vão para um centro de destroca, de onde partem para suas respectivas distribuidoras e o ciclo se reinicia.

É de se supor que grande parte desse custo arcado pelo consumidor está concentrado nesse processo logístico, justificado pela responsabilidade das distribuidoras e segurança dos consumidores. Posto isso, identifica-se que a necessidade de destroca dos botijões possui um custo logístico que não ocorreria em uma situação em que não houvesse as restrições ao enchimento de marcas diferentes. Evidentemente, esses custos acabam por serem transferidos aos consumidores.

Além desse efeito, há o citado efeito de haver dificuldades de um entrante atuar nesse mercado em que os seus botijões acabarão passando pelas distribuidoras já estabelecidas, impossibilitando-os de entrarem no “clube da destroca”.

De outro lado, alguns agentes defendem a manutenção da vedação ao enchimento de botijões de outras marcas. Alegam que a identificação da marca é fundamental para rastreabilidade e que o histórico de acidentes é baixo pela facilidade que tal identificação traz ao controle da requalificação de botijões.

Os defensores da manutenção dessa vedação também trazem a questão de que a identificação da marca no botijão é fundamental para que os consumidores possam associar o nível de qualidade e segurança do botijão a uma marca, o que incentiva e justifica a realização de investimentos e melhorias pelas empresas. Alegam que, em caso de liberação do enchimento de outras marcas, haveria a chamada “tragédia do uso comum”, situação em que um agente é

beneficiado pela utilização de um recurso comum, mas seu comportamento acaba por degradar esse recurso, prejudicando o conjunto da comunidade.

No presente caso, o recurso comum seriam os botijões e o uso predatório viria do fato de não haver responsabilidade clara para quem deveria realizar sua manutenção e requalificação, em função de sua desvinculação com a marca. O comportamento racional dos agentes levaria a uma situação em que os botijões não seriam requalificados, não havendo investimentos para tanto, de modo que o consumidor sairia prejudicado.

Porém, há que se observar que a requalificação de botijões no Brasil não é realizada diretamente pelas distribuidoras, mas por empresas que são contratadas para fazê-lo. Além disso, deve-se destacar que há baixa probabilidade de acidentes decorrentes do estado de conservação do botijão. Aparentemente, há um risco muito baixo e um benefício elevado na alteração do *status quo*, haja vista que este atua para dificultar a entrada de novos agentes.

No âmbito internacional, há históricos de embaraços à competitividade que a posse dos botijões causou. Em Portugal, por exemplo, não era permitida a troca de botijões, mas após investigação do órgão de defesa do consumidor, constatou-se que tal prática resultava em falta de competição no mercado, a tal ponto de seus preços serem injustificadamente superiores aos praticados na Espanha.⁹ Na África do Sul, por sua vez, são permitidas duas formas de aquisição do botijão: leasing, que permite somente o enchimento da marca, e a compra do botijão, a qual permite o enchimento por qualquer marca¹⁰.

Não obstante, haveria a possibilidade de se estudar outros modelos praticados no mundo. A criação da figura de um “Trocador Independente de Botijões”, empresa que atuaria com nível de regulação necessária e com remuneração pré-definida seria uma opção a se estudar, entre outras.

Assim, a recomendação do CNPE à ANP deve endereçar estudos que avancem sobre esse tema, levando em conta os benefícios e custos ao consumidor da alteração dessa situação. No centro da discussão, está a responsabilidade pela destroca dos botijões e se há modelos que podem modificar o atual modelo de venda de GLP, com vistas a proporcionar benefícios à sociedade, considerando também a experiência internacional.

5. Considerações Finais

Esta nota abordou a necessidade de medidas adicionais na regulação do mercado de GLP, para que haja um fortalecimento da concorrência, potencializando os efeitos benéficos do choque de oferta de gás natural – trazido no NMG – para os consumidores do botijão de gás de cozinha.

Primeiramente, procurou-se demonstrar a relevância da revogação da Resolução 4/2005 do CNPE, que permite a Petrobras praticar preços diferenciados entre o GLP13 e o GLP-Outros, assim como demonstrou-se os efeitos nocivos advindos das restrições ao uso do GLP.

⁹ Disponível em: http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Energia_e_Combustiveis/Paginas/Energia-e-Combustiveis.aspx

¹⁰ Disponível em: <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2017/04/LPG-FINAL-NON-CONFIDENTIAL-VERSION.pdf>

Em um segundo momento, sugere-se que o CNPE recomende à ANP um posicionamento a respeito do enchimento fracionado e da utilização de botijões de outras marcas, no sentido de ampliar a concorrência e provisionar mais liberdade para a escolha do consumidor.

Entende-se que essas mediadas constituem o ponto de partida para um processo de abertura efetiva do mercado de GLP à multiplicidade de agentes em todos os elos da cadeia, de modo a proporcionar benefícios aos consumidores em decorrência do aumento da concorrência¹¹. Deve-se ressaltar que esses temas já estão em avaliação pela ANP, bem como pelo Comitê Abastecer Brasil, coordenado pelo MME, com a presença de outros agentes de Governo e do setor privado.

Nesse sentido, a Secap visa contribuir com a discussão, para que os benefícios advindos do choque de energia barata (anunciado pelo ministro Paulo Guedes) também possam ser auferidos pelos consumidores residenciais do botijão de gás de cozinha.

¹¹ Esse aumento pode advir, inclusive, de uma ampliação da concorrência na distribuição, que aparenta ser bastante concentrada tanto do ponto de vista nacional (poucas distribuidoras detendo grande parcela do mercado relevante) quanto regional (aparente predomínio regional de uma distribuidora em cada uma das cinco grandes regiões).