

---

Questões-Chave sobre a Regulação do Mercado de GLP: uma contribuição sobre a comercialização e o enchimento fracionado de recipientes

---

**Prof. Helder Queiroz Pinto Junior**

**15 de novembro de 2018**

---



## Questões-Chave sobre a Regulação do Mercado de GLP: uma contribuição sobre a comercialização e o enchimento fracionado de recipientes

*Prof. Helder Queiroz Pinto Junior*

### 1. Introdução

Nos últimos anos, o mercado de GLP tem sido objeto de uma série de alterações regulatórias, através da edição, por parte da ANP, de novas resoluções. Atualmente, encontra-se aberta uma Tomada Pública de Contribuições (TPC) referente às questões de enchimento fracionado de recipientes transportáveis e a comercialização de GLP.

O objetivo desse texto é contribuir ao debate, a partir de uma dupla perspectiva. A primeira examina, à luz da evolução recente dos aspectos concorrenciais no mercado de GLP, quais seriam os principais benefícios de um ato normativo desta natureza. A segunda destaca, a partir das contribuições teóricas recentes sobre Regulação, em que medida a prática da TPC contribui para a melhoria da qualidade regulatória e a redução dos custos de regulação.

Para tal, o texto está estruturado em 4 seções, além desta introdução. A seção 2 confronta os conceitos de barreiras estruturais e barreiras regulatórias, destacando sua importância para o mercado de distribuição de GLP, com ênfase para o papel da marca para as condições de competição. A seção 3 ilustra os principais aspectos salientados na literatura sobre Regulação com relação às denominadas “Boas Práticas Regulatórias” e identifica os problemas enfrentados pelos reguladores no processo de evolução e mudança das regulamentações. A seção 4 busca identificar as motivações regulatórias da TPC 07/2018, investigando, por um lado, as características inerentes às condições concorrenciais e operacionais do mercado de distribuição de GLP; e, por outro, a adequação do instrumento regulatória TPC para o aperfeiçoamento do

exercício da regulação. A última seção sumariza as principais contribuições do texto.

## 2. Barreiras estruturais e regulatórias no mercado de distribuição de GLP: impactos sobre as condições de concorrência

Segundo a literatura de Economia e Organização Industrial, uma barreira à entrada corresponde a qualquer condição estrutural que permite às empresas incumbentes um conjunto de vantagens competitivas, seja pela formação de seus preços (acima de um hipotético preço competitivo sem atrair novos entrantes); seja pela assimetria das estruturas de custos. De uma forma geral, considera-se, a partir das contribuições de J. Bain (1956)<sup>1</sup> como as principais barreiras estruturais: i) vantagens absolutas de custo; b) economias de escala; c) elevados requerimentos de capital inicial e d) preferência dos consumidores por empresas estabelecidas ou diferenciação do produto.

As vantagens absolutas de custos detidas pelas firmas estabelecidas decorreriam da: posse de tecnologia mais eficiente – protegida por patentes que impedem ou dificultam o acesso por parte das empresas entrantes; presença de economias derivadas do aprendizado acumulado, função do maior tempo de operação das firmas estabelecidas; do acesso privilegiado a matérias primas; e, do acesso a fontes de financiamento em condições mais favoráveis do que a enfrentada pelas firmas entrantes.

As vantagens de economias de escala em prol das firmas em operação são facilmente identificadas nos diferentes segmentos da indústria de petróleo e derivados e explicam o porte das grandes empresas do setor (Pinto Jr e alli, 2016)<sup>2</sup>. A questão da necessidade de capital para investimento inicial está

---

<sup>1</sup>Bain, J, *Barriersto New Competition*, Harvard University Press, Cambridge, 1956.

<sup>2</sup>Ver Pinto Jr., H (org), Almeida, E. , Bicalho, R., Bomtempo, J.V., Iooty, M. *Economia da Energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*, Editora Elsevier, Rio de Janeiro, 2016.

associada diretamente com as economias de escala. Em determinados setores, o porte da empresa incumbente é tal que uma empresa para ser competitiva tem que realizar investimentos que permitam rivalizar com a empresa já instalada, a partir de uma escala mínima eficiente.

Finalmente, apesar dos combustíveis serem produtos considerados homogêneos, devido à necessidade de atendimento de especificações regulatórias, as vantagens de diferenciação de produto detidas pelas firmas já em operação advêm do fato destas empresas desfrutarem de lealdade e da confiança dos consumidores em relação às suas marcas.

Cabe destacar que as barreiras estruturais examinadas acima estão presentes no mercado de distribuição de GLP. Entretanto, precisamente por se tratarem de barreiras estruturais, **elas são fruto das características técnico-econômicas da indústria e da evolução da estrutura do mercado.**

Apesar do mercado de distribuição de GLP ser concentrado, destaca-se que existe rivalidade entre as firmas líderes e, no plano regional, há uma diferenciada estrutura de mercado, com graus de concentração diversos, que variam bastante de um estado a outro. Considerando-se ainda que o mercado relevante é o mercado estadual, é importante destacar que empresas de porte menor que o das quatro líderes conseguem escalas mínimas eficientes para suas operações e participar ativamente do mercado de GLP (fig1)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Para uma análise detalhada da repartição dos mercados nacional e estaduais, bem como para a análise das condições concorrenciais no mercado de GLP ver Araujo, J.T “A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição”, Ecostrat, outubro de 2018

Figura 1 Estrutura do Mercado de GLP - 2017

Distribuidora	Market Share
Grupo Ultra	23,6%
Liquigás	21,7%
Supergasbras	20,1%
Nacional	19,5%
Copagaz	8,4%
Consigaz	3,7%
Fogas	1,7%
Amazongas	0,8 %
Outras	0,6%

Fonte: ANP

Dentre as principais barreiras à entrada presentes, especificamente no mercado de GLP, podemos destacar:

- i. Plantas, Armazenamento e Logística: bases de engarrafamento, tanque, etc.);
- ii. Escala de Propriedade de Botijões - regulação não permite compartilhamento de marcas;
- iii. Marca: sinônimo de origem, segurança e confiabilidade (distribuidores identificados pela marca e cor de seus botijões).

Tais aspectos se constituem numa ilustração exemplar da importância das barreiras estruturais destacadas pela literatura (investimento inicial, vantagens absolutas de custo, economias de escala, diferenciação do produto/preferência do consumidor).

Além disso, existem barreiras regulatórias associadas às barreiras estruturais, decorrentes da atuação da ANP e de suas tarefas de regulação do mercado.

Segundo Fiani e Pinto Jr (2012)<sup>4</sup>, o exercício do papel regulador é entendido como qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de

---

<sup>4</sup>Fiani, R., Pinto Jr, H. (2012), "Regulação Econômica", in Kupfer, D., Hasenclever, L., *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*, Editora Campus, 2012, Rio de Janeiro, cap. 23.

escolha dos agentes econômicos. Com efeito, este papel envolve a regulação de preços e tarifas e, se estende também à regulação de quantidades (por meio de limites mínimos de produção ou da limitação do número de empresas que podem atuar em determinado setor), regulação de qualidade (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado), regulação de segurança operacional de instalações e do trabalho, entre outros.

Seja pela necessidade de corrigir falhas de mercado ou pela busca de consecução de objetivos de políticas públicas, os órgãos reguladores estabelecem uma série de restrições que influenciam o *modus operandi* de uma determinada indústria ou mercado.

No caso do mercado do GLP, além das barreiras estruturais destacadas acima, é importante ressaltar a presença de uma série de dispositivos regulatórios que condicionam a operação dos agentes econômicos, bem como as condições de competição.

Dentre eles, destaca-se, por exemplo, a necessidade de comprovação da capacidade de armazenagem e manutenção de inventário de GLP, conforme Resolução ANP nº 5/15, que obriga estoque médio mínimo semanal, segundo as diferentes regiões e com equivalência aos volumes comercializados:

- a) Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste: 3 (três) dias de comercialização;
- b) Região Nordeste: 5 (cinco) dias de comercialização; e
- c) Região Norte: 6 (seis) dias de comercialização.
- d) Capacidade mínima de armazenagem de 360 toneladas (nominal).

Outras resoluções da ANP estabelecem uma correspondência entre as barreiras estruturais e regulatórias, precisamente através do problema da marca. De fato, Economides (1988)<sup>5</sup> distingue a marca das demais barreiras estruturais e

---

<sup>5</sup>Economides, N. 1988. "The Economics of Trademarks", *Trademark Reporter*, Vol. 78, pp. 523-539.

procura avaliar os efeitos da primeira sobre as últimas<sup>6</sup>. Porém, a identificação desses efeitos não é uma tarefa trivial<sup>7</sup>.

Sob esta ótica, a marca gravada nos botijões representa, de fato, uma barreira à entrada. Porém, importa salientar que sua origem e importância estão estritamente associadas à necessidade de obediência de dispositivos regulatórios.

Antes mesmo da criação da ANP, o Ministério de Minas e Energia aprovou a Portaria MME nº 334/1996, que fixou os prazos de troca e requalificação de botijões de envasilhamento de GLP, dispõe em seu artigo 3º que “a comercialização de GLP, pelas empresas distribuidoras autorizadas, somente será permitida em botijões que contenham rótulo com instruções ao consumidor e lacre de inviolabilidade da válvula de fluxo, ambos com o nome da distribuidora” (grifo nosso).

Assim, a marca das distribuidoras gravada em alto relevo em cada botijão comercializado no país fornece proteção aos consumidores e rastreabilidade com relação a eventuais problemas de qualidade do produto, além de ser de responsabilidade integral das empresas de distribuição. Tal aspecto pode ser considerado como um fator de competitividade entre empresas rivais, pois impõe a necessidade permanente de investimentos na prestação de serviços, garantia da qualidade e conservação dos recipientes.

Nesse contexto, *a marca identifica a origem e representa uma garantia de qualidade, segurança e prestação de serviços.* É importante recordar ainda que a capacidade de comercialização depende do número de botijões de propriedade do distribuidor, pois é sobre essa quantidade que a Petrobrás calcula o fornecimento de matéria prima disponibilizada ao distribuidor.

Com efeito, existe uma restrição objetiva na aquisição de botijões de outro distribuidor, uma vez que, por determinação regulatória (**Resolução ANP**

---

<sup>6</sup>The effects of trademark on barrier to entry are ambiguous, "Economides (1988, p. 523).

<sup>7</sup>Ainda segundo o mesmo autor "the benefit to the economy of trademarks, because of the efficient provision of variety and quality features, seems likely to outweigh the welfare loss caused by the distortions they create" (Economides, 1988, p. 539).

49/2016), a marca do distribuidor é gravada em cada botijão, identificando a origem e o distribuidor relacionado (responsabilidade). Tal resolução, já na sua introdução aponta que (grifos nossos):

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

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

*Resolve:...”*

Outros dispositivos regulatórios, recentemente aprovados, são congruentes com a importância da marca. A Resolução 51/2016 da ANP que trata de dispositivos regulatórios para o segmento de revenda de GLP aponta no seu Art. 16 que “os recipientes transportáveis de GLP cheios, que serão vendidos pelo revendedor, devem conter lacre de inviolabilidade da válvula de fluxo que informe **a marca do distribuidor responsável** pela comercialização do produto e rótulo do distribuidor de GLP.

A própria ANP estabelece que os revendedores devem escolher se serão exclusivos de um certo distribuidor ou independentes<sup>8</sup>. No caso pela opção de exclusividade, o revendedor não estará autorizado a ter em suas dependências qualquer outro tipo de material que não o relacionado a certa marca, a fim de que ele possa ser identificado **claramente** pelo consumidor com todos os respectivos atributos que, além da marca, designam o distribuidor (cor, letra, etc.).

---

<sup>8</sup>Resolução ANP 49/2016, Art. 2.

Cabe acrescentar, em caráter complementar, que as condições concorrenciais ao longo da cadeia de suprimento de GLP são significativamente diferentes. Na revenda, atuam dezenas de milhares de pequenos revendedores; e no segmento de refino a Petrobras permanece monopolista e exerce seu poder de mercado.

Com relação a este último ponto, a principal barreira ao investimento no segmento de refino diz respeito à falta de transparência no processo de formação de preços da Petrobras. Por vezes, essa falta de transparência foi usada pela empresa para desincentivar novos entrantes e também a importação. Por outras, o Governo federal usou de sua influência para “segurar” os preços da Petrobras como instrumento de política anti-inflacionária, gerando, por esta via, grandes perdas para a Petrobras<sup>9</sup>.

Assim, a concorrência é influenciada também pela atuação da Petrobras, que na prática é uma monopolista no fornecimento de derivados de petróleo. O ambiente concorrencial, nos mercados dos diferentes derivados, sofre os efeitos da sua política comercial, ou seja, se ela atua como uma empresa com lógica concorrencial privada e/ou atua com objetivos não econômicos – aplicando, por exemplo, preços subsidiados de derivados de Petróleo vendidos nas refinarias e/ou importados.

Nesse cenário, o aumento de concentração no mercado de distribuição, em particular, no caso de grandes empresas de dimensão nacional, deve-se igualmente à dissociação do preço interno e externo dos derivados de petróleo, fator esse que impacta diretamente a dinâmica da concorrência doméstica.

---

<sup>9</sup> Ver a esse respeito ALMEIDA, E. L. F., de OLIVEIRA, P.V.S.C, LOSEKANN, L. D. **Impactos da Contenção dos Preços dos Combustíveis**. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 35, pg. 150, 2015.

### 3. Boas Práticas Regulatórias e as Lições do Problema do Piloto de Avião

A partir dos elementos de análise levantados acima, cabe questionar os princípios que nortearam a decisão da ANP com relação à chamada de uma Tomada Pública de Contribuições (TPC) que está em curso para o caso do mercado de GLP.

No plano conceitual, essa questão remete à análise dos princípios de base e das boas práticas regulatórias (*better regulation*)<sup>10</sup>. De modo geral, espera-se que a ação reguladora seja pautada por transparência, clareza, previsibilidade e congruência de princípios<sup>11</sup>.

A ANP é reconhecidamente uma agência reguladora que, de forma geral, tem se pautado por reunir os principais atributos das boas práticas regulatórias tais como: i) diretoria com mandato fixo; ii) autonomia decisória e gerencial; iii) elevado grau de transparência; iv) prestação de contas; v) competência, escopo e abrangência da atuação bem definidos; vi) excelência técnica e lócus da inteligência setorial; e vii) fonte fidedigna e oficial de dados e informações especializadas para empresas, consumidores e governo.

Nesse sentido, cabe examinar se a referida TPC contribuirá para o aperfeiçoamento do marco regulatório no mercado de distribuição de GLP.

Para tal, é interessante identificar de que forma um conjunto de medidas regulatórias preventivas podem, de fato, proporcionar benefícios líquidos ou, ao contrário, engendrar distorções num determinado mercado.

A literatura sobre regulação fornece boas pistas para avançar nesse questionamento. Uma ilustração exemplar das distorções que determinadas regras podem provocar é o denominado problema do piloto de avião à luz das ações regulatórias. A questão central diz respeito a como estabelecer um critério

---

<sup>10</sup> Baldwin, R., Cave, M, e Lodge, M. ,*Understanding Regulation*, Oxford University Press, 2012.

<sup>11</sup> Outros atributos associados às boas práticas regulatórias poder ser examinados em Gandra, R., Pinto Jr., H., "Avaliação da aderência do modelo regulatório brasileiro no segmento de exploração e produção da Indústria de óleo e gás às "boas práticas" apontadas na literatura econômica", Texto de Discussão 014/2018, Instituto de Economia, UFRJ.  
<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie0142018pinto-jrgandra.pdf>

que garanta que a seleção e desempenho de pilotos de aviação assegurem plenamente a segurança operacional dos vôos e, por conseguinte, a segurança de passageiros e das aeronaves.

Em artigo seminal Colin Diver (1983)<sup>12</sup> apresenta três soluções (ou modelos, como definido pelo autor) para o problema de seleção, inclusão ou exclusão de pilotos de aviação do quadro de uma companhia aérea. O Modelo I fixa um critério objetivo: o limite de idade. Acima de sessenta anos (60) nenhum piloto poderá comandar uma aeronave. O Modelo II preconiza como regra que nenhuma pessoa pode pilotar uma aeronave comercial se for identificado um risco acima do razoável de causar um acidente.

No Modelo III considera que ninguém pode pilotar uma aeronave comercial se não estiver qualificado, após ser avaliado a partir de um conjunto de categorias e após uma análise de pontuação (à imagem de uma abordagem do tipo multi-critério). Cada piloto seria assim pontuado à luz de uma bateria de indicadores, tais como anos e níveis de experiência, idade, altura, peso, pressão arterial, frequência cardíaca, visão e uma série de outros fatores médicos que afetam o desempenho do piloto.

O que é possível inferir da criativa gama de alternativas? O Modelo I é a regra mais transparente e acessível. É facilmente compreendido e aplicável, mas dá origem a problemas de inclusão e/ou exclusão. Alguns pilotos com mais de 60 anos podem apresentar menores riscos aos passageiros do que alguns pilotos com idade inferior a 60 anos. Este Modelo antecipa a aposentadoria de um grande número de pilotos experientes, aptos a lidar com graves situações de risco e capazes de transmitir a experiência acumulada a pilotos mais jovens.

O Modelo II declara o princípio básico da regra e aparentemente também requer apenas um único julgamento - a "razoabilidade" do risco. Porém,

---

<sup>12</sup>Diver, C (1983), *The Optimal Precision of Administrative Rules*, *The Yale Law Journal* Volume 93, Number 1, November 1983, PP. 64-109.

embora de fácil entendimento, é vago, não tem clareza e, por este motivo, é difícil de ser aplicado. Ademais, poderia abrir inúmeros flancos de constestação administrativa ou jurídica, ampliando potencialmente os custos de regulação e de transação.

O Modelo III identifica com precisão os fatores causadores de perigo (desde que seja constantemente revisado e apoiado por pesquisas sobre riscos para a saúde). No entanto, é provável que seja muito demorado, tecnicamente complexo e difícil de aplicar sem treinamento especializado ou a contratação de consultores especializados. Logo, os custos associados à sua implementação poderiam ser extremamente elevados e sua execução efetiva poderia ser comprometida<sup>13</sup>.

Este exemplo denota que, embora tenha objetivos louváveis, o regulador pode não encontrar uma solução ideal, pois todos os Modelos apresentam *trade offs* relevantes a ser considerados.

Claro que o exemplo é hipotético e variantes de cada modelo poderiam ser encontradas. Para Diver (1983) um critério adicional seria usar o conceito de "utilidade social", tomado emprestado da Economia do Bem Estar. Um legislador/regulador que maximizasse a utilidade social, para qualquer conjunto de formulações de regras, deveria identificar e estimar os custos e benefícios sociais advindos de cada um deles, e selecionar aquele com o maior benefício social líquido.

Em outros termos, o regulador deveria pesar os prós e contras de cada nova resolução, avaliando os custos adicionais para os agentes econômicos, assim como os custos de *enforcement* da nova resolução.

Dentre as formas de tratar este problema estão as denominadas Análises de Impacto Regulatório (AIR)<sup>14</sup> e a preferência, muitas vezes sobrevalorizada,

---

<sup>13</sup>Como afirma Diver (1983, p. 70) "Model III is commendably objective and may even discriminate accurately between low and high risks. But it achieves this later objective only at the cost of difficulty in application."

<sup>14</sup> Segundo Baldwin, Cave and Lodge (2012, p.315) "The central idea of regulatory impact assessment is that, in evaluating regulatory policy proposals, regimes, or rules, attention should be paid to an analysis of the anticipated costs and benefits associated with the relevant controls."

dos instrumentos de comando e controle (C&C). No caso do AIR, apesar de ser um instrumento de longo tempo de execução, ele pode ser visto como um elemento adicional do processo decisório do regulador. Como se verá adiante, a própria ANP já recorreu a este instrumento para análise de requalificação de botijões de GLP.

Com relação aos instrumentos de comando e controle (C&C), Baldwin, Cave and Lodge (2012)<sup>15</sup> argumentam que os pontos fortes da regulamentação C & C estão relacionados com a capacidade de enforcement que pode ser usada para impor, por exemplo, padrões fixos com rapidez e para proibir atividades não conformes com tais normas. Em termos políticos, o regulador ou governo estaria agindo com força e tomando uma posição clara, autorizando ou restringindo determinadas ações dos agentes econômicos.

A regulamentação da C & C não é, no entanto, isenta de problemas. Como destacam Baldwin, Cave e Lodge (2012) uma grande preocupação com os instrumentos de C & C tem sido sua alegada propensão a produzir regras desnecessariamente complexas e inflexíveis, e, de fato, uma proliferação de regras que levam a regulamentação excessiva, legalismo ou ativismo regulamentar e proporcionando, nas palavras dos autores, o *strangling* (estrangulamento ou asfixia) da concorrência e da empresa.

Bardach e Kagan (1987)<sup>16</sup>, analisando as agências reguladoras norte-americanas, já expressavam preocupação semelhante quanto ao fato de que os reguladores tendem a regular excessivamente com regras que se aplicam a uma ampla gama desnecessária de instâncias ou ações.

---

<sup>15</sup> Baldwin, R., Cave, M, e Lodge, M. ,*Understanding Regulation*, Oxford University Press, 2012.

<sup>16</sup>Bardach, E. and Kagan, R.(1987) *Going by the Book*; in G. Teubner, *Juridification of Social Spheres*, Berlin

#### 4. A Tomada Pública de Contribuições no Mercado de GLP: qual o problema regulatório a ser tratado?

As lições destacadas na seção anterior são extremamente úteis para o exame do papel do regulador com relação ao mercado de distribuição de GLP. No que concerne o processo decisório, as resoluções de diretoria da ANP são tomadas a partir de etapas sequenciais que incluem a preparação, pelas diferentes superintendências, de notas técnicas e propostas de ação. A Procuradoria Geral junto à ANP apresenta ainda seus pareceres jurídicos a fim de respaldar, no plano regulatório e legal, uma determinada nova resolução. Os instrumentos de consulta e audiências públicas oferecem transparência, diálogo com os agentes econômicos e possibilidade de aperfeiçoamento das minutas de resolução. Tais procedimentos oferecem uma base mais segura para as deliberações da Diretoria Colegiada, além de conferir ganhos de credibilidade à agência reguladora.

Recentemente, a ANP instaurou um novo procedimento, intitulado TPC (Tomada Pública de Contribuições). A TPC 01/2018, instituída em 2/7/2018, tinha como objetivo, após os problemas ocasionados pela greve dos caminhoneiros em maio de 2018, coletar sugestões, e informações sobre a implementação de uma periodicidade mínima para o repasse do reajuste dos preços dos combustíveis, além de melhor definir o papel a ser cumprido pela ANP com relação aos preços dos derivados de petróleo.

É possível perceber que a TPC 01/2018 tinha, portanto, um problema concreto a ser enfrentado, tanto com relação aos princípios norteadores da formação dos preços, quanto ao papel da agência, tentando encontrar caminhos para correção de falhas de mercado.

Após a análise das contribuições, a ANP decidiu, de forma objetiva, pautar suas ações na matéria, a partir de 12/11/2018, pela divulgação da média semanal dos preços de paridade de importação (PPI), para a gasolina, o diesel, o querosene de aviação (QAV) e o GLP, referente à semana anterior. A ANP apostou, assim, na busca de elementos de solução para o problema de falta de

transparência na formação dos preços, decorrentes, fundamentalmente, da posição dominante da Petrobras no segmento de refino.

Assim, o propósito dessa medida é proporcionar maiores informações e referências estatísticas aos agentes econômicos e consumidores sobre a formação e evolução dos preços dos combustíveis no País, utilizando como base os valores divulgados pela S&P Global Platts. Para a gasolina, o QAV e o diesel, serão divulgados os PPI nos portos de Itaquí, Suape, Aratu, Santos e Paranaguá, incluindo os custos estimados de movimentação e armazenamento nos terminais que constam na Resolução ANP nº 743/2018. No caso do GLP serão considerados os PPI nos portos de Suape e Santos, considerando a mistura de 70% de propano e 30% de butano.

Nesse caso, em particular, o instrumento TPC parece ter sido efetivo para aportar algum tipo de elemento de resposta ao grave problema ocorrido em maio de 2018, o qual não constava da agenda regulatória, nem propriamente do escopo da atuação da ANP.

Contudo, chama atenção, ao longo do segundo semestre de 2018, a multiplicação do uso do instrumento de TPC, especialmente para temas que já são regulados e fazer correntemente parte das atribuições da ANP. Desde julho de 2018 foram anunciadas oito (8) TPC.

Não cabe aqui analisar cada uma delas<sup>17</sup>. Porém, no caso do mercado do GLP, objeto deste texto, a TPC 07/2018 visa “Coletar dados, informações e evidências que contribuam para a análise acerca dos impactos sobre o mercado e a sociedade em uma eventual permissão por parte da ANP ao enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP por parte dos distribuidores e à comercialização de GLP em recipientes de outras marcas (OM)”<sup>18</sup>.

A TPC 07/2018 **não aponta claramente um problema técnico, econômico, regulatório ou concorrencial na redação do seu objetivo.** É importante lembrar

---

<sup>17</sup> Para tal basta acessar <http://www.anp.gov.br/consultas-e-audiencias-publicas>

<sup>18</sup> <http://www.anp.gov.br/consultas-audiencias-publicas/370-tomada-publica-de-contribuicoes/4853-tomada-publica-de-contribuicoes-n-7-2018>

aqui que, em novembro de 2016, portanto há dois anos, a ANP aprovou as resoluções n.os 49, 50 e 51/2016, as quais atualizaram a regulamentação das atividades de distribuição e revenda de GLP.

Tais resoluções obedeceram regidamente os ritos do processo decisório da agência (notas técnicas, propostas de ação, consultas e audiências públicas). Em nenhuma delas, após estudos detalhados registrados nas notas técnicas, é destacado o problema do enchimento fracionado de recipientes e/ou apontados eventuais efeitos anti-competitivos derivados da função da marca das distribuidoras.

Além disso, em 27/2/2015, a ANP, de forma pioneira, publicou um extenso estudo de Análise de Impacto Regulatório (AIR), intitulado “Requalificação de Recipientes Transportáveis de Aço para Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)”, no qual além de tratar do tema específico da requalificação de botijões, apresenta uma detalhada visão do mercado de GLP. Tal estudo, conduzido por especialistas de regulação de diferentes áreas da ANP (responsáveis pela defesa da concorrência, abastecimento e fiscalização), não aponta em nenhum momento problemas concorrenciais associados à marca ou a indicação de que o enchimento fracionado de recipientes poderia ampliar a competição no mercado de distribuição.

No caso em tela, chama atenção a ausência da identificação de um problema concorrencial concreto. Logo, a TPC 07/2018 gera um ambiente de incerteza entre os agentes econômicos, menos de dois anos após a revisão das principais resoluções que regulamentam o mercado de GLP. Podemos levantar duas suposições básicas para interpretar a decisão do regulador e testá-las.

A primeira seria, eventualmente, a identificação de um potencial de ação coordenada entre as empresas líderes. O principal problema, do ponto de vista da defesa da concorrência, diz respeito ao abuso do poder de mercado de uma firma dominante ou a possibilidade colusão de firmas líderes. Como examinado na seção 2, no caso do mercado de distribuição de GLP, apesar do elevado grau de concentração industrial, é notório que as fatias de mercado das quatro líderes

são da mesma ordem de grandeza, evitando que uma empresa exerça e abuse de uma posição dominante.

Vale ressaltar ainda que existem dispositivos institucionais apropriados para tratar desse problema, combinando a regulação setorial e a defesa da concorrência. Nesse caso, bastaria uma intervenção reativa e conjunta da ANP e do CADE, no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado por ambas instituições.

A segunda suposição assume que, na visão do regulador, seria fundamental ampliar o número de participantes no mercado de GLP, pois isso conduziria a um aumento da competição. Ora, o dilema entre concentração industrial e concorrência já foi superado há tempos; Carlton e Perloff (2015)<sup>19</sup> chamam atenção para a importância de não se negligenciar os efeitos sobre eficiência produtiva e alocativa, os quais podem favorecer, no jogo competitivo, o alcance de maiores fatias de mercado<sup>20</sup>.

Além disso, **o reconhecimento das barreiras regulatórias e institucionais associadas ao binômio qualidade-segurança é indissociável no caso do mercado de GLP.** Este é um fator objetivo que limita naturalmente o número de participantes no mercado de GLP.

Cabe neste ponto um paralelo com o segmento *upstream*, também regulado pela ANP. As condições estabelecidas pela agência reguladora para a atuação de empresas nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de jazidas de petróleo e gás natural levam em consideração as questões de segurança operacional e possíveis externalidades ambientais.

---

<sup>19</sup> Carlton, D, Perloff, J. (2015) *Modern Industrial Organization*, Pearson Education, Global Edition.

<sup>20</sup>Tal como apontam Carlton e Perloff (2015, p.305) “Studies relating measures of industry performance to concentration and barriers to entry across industries suffer from several conceptual problems. A statistically significant relationship between concentration and performance would not necessarily imply that concentration caused price to be above the competitive level. An alternative explanation is that firms become large (concentration rises) because they are efficient. If so, within an industry, profits of the largest firms are higher than those of the smallest. The empirical results indicate either no effect or a small positive effect of concentration and barriers to entry on performance, but this effect is often statistically insignificant.”

Estas condições variam segundo o ambiente exploratório e, para tal, a ANP classifica os operadores, em função de sua experiência em terra, águas rasas e águas profundas e ultra-profundas. O Operador do tipo C é qualificado para operar apenas em bacias terrestres; o Operador B em bacias terrestres e águas rasas; e o Operador A pode atuar em todas as bacias, sendo o único qualificado para operar em águas profundas e ultra-profundas, como por exemplo, no pré-sal.

Neste caso, ao restringir, por razões de segurança operacional, a atuação em águas profundas, este ato regulatório diminui forçosamente o número potencial de empresas licitantes. E isto não significa dizer que não haja competição nos leilões de contratos de concessão e partilha. O regulador, ao criar esta barreira regulatória zela, corretamente, pela prudência no que concerne à segurança operacional, em detrimento de um maior número de concorrentes.

Portanto, as duas suposições levantadas acima não passam no teste que pretendia identificar, claramente, as motivações da ANP no âmbito da TPC 07/2018. Tal como visto na seção 2, o papel da marca no mercado de distribuição de GLP é uma garantia, reconhecida em várias resoluções da ANP, da rastreabilidade e das condições de segurança operacional. Enquanto instrumento regulatório, uma TPC tem que se valer da identificação de um problema concreto. No caso da TPC 07/2018, a ANP peca ao sugerir mudanças profundas nas condições de operação no mercado de distribuição, sem identificar os custos potenciais para os agentes econômicos, nem avaliar os novos custos de regulação e fiscalização que uma medida desta natureza poderia suscitar.

Na linha do que foi examinado acima a partir das contribuições de Diver (1983), Bardach e Kagan (1987) e Baldwin, Cave e Lodge (2012), algumas decisões de regulação podem falhar nos critérios de transparência, clareza e congruência, especialmente se o quadro regulatório comportar uma regulamentação excessiva e que seja objeto de frequentes revisões. E, de fato, no caso em tela, todas as resoluções aprovadas recentemente, e que destacam a importância da marca do distribuidor, terminariam por ser revistas, iniciando um novo ciclo de alteração

das regulamentações que disciplinam as atividades nos mercados de distribuição e revenda de GLP.

## 5. Considerações Finais

À guisa de síntese, é importante ressaltar e reconhecer que o mercado de distribuição de GLP é concentrado e tem barreiras à entrada. Entretanto, à luz dos aspectos conceituais destacados acima, foi possível apontar que a marca da distribuidora, apesar de ser considerada uma barreira à entrada, constitui um ponto central de garantia de rastreabilidade e de segurança operacional. As vantagens competitivas derivadas do uso da marca são oriundas da própria evolução do mercado. E, nessa perspectiva, as resoluções que disciplinam as atividades do segmento de distribuição atribuem importância operacional à marca.

Não obstante, a existência de uma barreira à entrada não significa um impedimento insuperável a novos entrantes, desde que esses tenham estratégias de entrada que possam, em especial, levar em consideração as características operacionais em termos de escala e as características econômico-financeiras, em matéria de mobilização de recursos para a realização dos investimentos necessários. Isso é comprovado pelas diferentes estruturas de mercado estaduais, nos quais as quatro grandes empresas, com maior fatia de mercado nacional, não são necessariamente as líderes em mercados estaduais<sup>21</sup>.

A TPC 07/2018 não identifica um problema concreto no mercado, para o qual a solução seria o enchimento fracionado de botijões e a comercialização do GLP em outras marcas. Nesse sentido, a chamada da referida TPC se revela uma “solução à busca de um problema”. Porém, uma alternativa nesta linha alteraria,

---

<sup>21</sup> Ver Araujo, J.T “A competição no setor de GLP: o papel da marca e da logística de distribuição”, Ecostrat, outubro de 2018

de forma profunda, as condições de operação das distribuidoras de GLP, sem a garantia da preservação dos atributos de segurança e rastreabilidade.

Portanto, não ficam claras as vantagens esperadas do enchimento fracionado de recipientes transportáveis de GLP em relação ao cenário atual; e da comercialização de GLP em recipientes de outras marcas em relação ao cenário atual.

Assim, cabe sublinhar que uma intervenção preventiva das autoridades de regulação e/ou de defesa da concorrência no setor deveria ter como ponto de partida uma análise concreta das eventuais distorções operacionais e competitivas identificadas no funcionamento do mercado nas condições atuais. Ou seja, as novas resoluções, que porventura venham a ser aprovadas, devem contemplar os custos que serão incorridos pelos agentes econômicos, bem como os custos de regulação, fiscalização e *enforcement* de novos dispositivos regulatórios.

Apesar de haver mérito na busca de transparência aos agentes econômicos através do instrumento de TPC, na verdade, no caso específico do mercado de GLP, é alto o risco da ANP cair numa situação similar aos três modelos de Diver (1983), os quais não aportam soluções adequadas, apostando apenas no princípio da transparência. Porém, é inegável que a TPC também pode oferecer uma oportunidade para rever o caminho do enchimento fracionado e da comercialização de GLP através de diferentes marcas, cujo benefício para o funcionamento do mercado e para os consumidores ainda não foi demonstrado.

Por fim, não é demais recordar o grande ensinamento de Russel Ackoff, da Universidade da Pensilvânia:

*“The more efficient you are at doing the wrong thing, the wronger you become. It is much better to do the right thing wronger than the wrong thing righter. If you do the right thing wrong **and correct it**, you get better”.*  
Russell Ackoff