

A REGULAÇÃO DO SETOR DE GLP NO BRASIL¹

José Tavares de Araujo Jr.

“... a history of absence of entry in an industry and a high concentration index may be signs of virtue, not of vice.”
WILLIAM BAUMOL (1982)

1. Introdução

Tal como ocorreu com outros serviços de utilidade pública, o marco regulatório das atividades de distribuição e revenda de gás liquefeito de petróleo (GLP) foi completamente redefinido nos últimos 15 anos. Mas, ao contrário de setores como telecomunicações, energia elétrica, portos e ferrovias, a reforma do setor de GLP não envolveu privatizações, mas apenas a substituição dos instrumentos de regulação. O processo de mudança foi particularmente longo, tendo sido iniciado em outubro de 1990, com a Portaria nº 843, do antigo Ministério da Infra-estrutura (MINFRA), e concluído somente em maio de 2005, quando foi editada a Resolução nº 15 da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Embora o resultado final do empreendimento tenha sido positivo, o período de transição entre os dois modelos de regulação gerou, em distintos momentos, conseqüências adversas, como queda de qualidade dos serviços, retração de consumo e incerteza jurídica para as empresas do setor.

Este trabalho aborda os principais aspectos dessa experiência. A seção 2 descreve os antecedentes, comentando as normas que vigoravam no setor de GLP nos anos 70 e 80, bem como as mudanças introduzidas pela Portaria MINFRA nº 843. A seção 3 examina o processo de liberação dos preços na década de 90, e discute os mecanismos usados pelo governo para manter os preços do GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda. A seção 4 aponta os efeitos díspares que foram produzidos na fase inicial da transição, quando algumas distribuidoras de pequeno porte entraram no setor. Embora a competição tenha sido estimulada em alguns estados da Federação,

¹ Este artigo foi preparado para o seminário “*Do Modelo Estatal ao Livre Mercado: Estudo do Caso GLP*”, organizado pelo *Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo – SINDIGÁS*. Brasília, 3 de agosto de 2006.

em outros, a consequência principal foi a queda de qualidade dos serviços e a elevação do número de acidentes. A seção 5 analisa a estrutura do setor de distribuição, e indica as pressões competitivas ali vigentes, a despeito dos altos índices de concentração do mercado. A seção 6 indica os principais traços do marco regulatório atual, dedicando atenção especial à Portaria ANP nº 297, de 18.11.03, que regulamentou a atividade de revenda de GLP, e à Resolução nº. 15/05, relativa ao setor de distribuição. Por fim, a seção 7 resume as conclusões do texto.

2. O Modelo Soviético

A tabela 1 mostra a evolução do consumo de GLP no Brasil durante os últimos 35 anos e fornece o pano de fundo para a análise das mudanças introduzidas no marco regulatório do setor a partir de 1990. Três aspectos desse período merecem destaque. O primeiro foi o excepcional crescimento dos níveis de consumo nas décadas de 70 e 80, cujo patamar quadruplicou naqueles 20 anos, tendo passado de 2,2 para 9,2 milhões de metros cúbicos anuais entre 1970 e 1990. O segundo aspecto foi a relativa independência entre os níveis de consumo de GLP e o ritmo de crescimento da economia nos anos 80 e 90. Enquanto que na década de 70 o desempenho das duas variáveis havia sido similar, nas duas décadas seguintes as taxas anuais médias de crescimento do consumo de GLP foram cerca de duas vezes superiores às da expansão do PIB naquele período.² O terceiro aspecto foi a retração das vendas daquele produto entre 2000 e 2004, fato inédito na história do setor até aquele momento.

Através da Resolução nº 13, de 24.12.76, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) consolidou as normas sobre abastecimento, distribuição e revenda de GLP no território nacional, que até então estavam dispersas em vários atos, e estabeleceu o marco regulatório que iria vigorar até 1990. De acordo com aquela Resolução, o CNP cumpria o papel de órgão central do chamado “*Sistema de Distribuição de GLP*”, com poderes para planejar, coordenar e controlar as atividades do setor. Tais atribuições compreendiam:

² Nas décadas de 70, 80 e 90, as taxas anuais médias de crescimento do PIB brasileiro foram, respectivamente, de 8,8%, 3,0% e 1,8%.

Tabela 1
Consumo de GLP no Brasil

Ano	10⁶ m³	Taxa de Crescimento	Ano	10⁶ m³	Taxa de Crescimento
1970	2,2	–	1990	9,2	4,6
1971	2,4	7,9	1991	9,2	–0,7
1972	2,7	10,6	1992	9,7	5,6
1973	2,9	10,9	1993	9,7	0,6
1974	3,1	6,6	1994	9,9	2,0
1975	3,3	4,6	1995	10,5	5,9
1976	3,6	9,6	1996	11,1	5,5
1977	3,8	5,3	1997	11,5	4,0
1978	4,2	10,8	1998	12,0	3,6
1979	4,6	10,4	1999	12,5	4,4
1970/79	–	8,5	1990/99	–	3,6
1980	5,0	6,8	2000	12,8	2,7
1981	5,3	6,0	2001	12,7	–1,1
1982	5,9	12,1	2002	12,1	–4,4
1983	6,2	4,7	2003	11,5	–5,6
1984	6,1	–1,0	2004	11,8	2,7
1985	6,6	8,6	2000/04	–	–1,2
1986	7,2	8,5	Fonte: Ministério de Minas e Energia, Balanço Energético Nacional.		
1987	7,9	9,6			
1988	8,4	6,5			
1989	8,8	5,2			
1980/89	–	6,7			

- (a) Projetar, a partir dos níveis esperados de consumo doméstico, as metas anuais de produção e importação de GLP a serem realizadas pela Petrobras.

- (b) Fixar os preços e as margens de comercialização em todas as etapas da cadeia produtiva.
- (c) Definir o número desejável de empresas distribuidoras em operação no país, bem como sua localização, volumes processados e rotinas contábeis.
- (d) Aprovar antecipadamente os planos anuais de operação das distribuidoras.
- (e) Fiscalizar, em bases trimestrais, o comportamento dos custos, as quantidades de GLP recebidas das refinarias da Petrobras, as transferências efetuadas aos revendedores, as perdas no processo e os estoques disponíveis nas distribuidoras.
- (f) Expedir normas técnicas sobre as condições de fabricação e os requisitos de segurança para os equipamentos de armazenagem, manuseio e transporte de GLP.
- (g) Estabelecer as condições de entrega do produto ao consumidor final, que incluam a periodicidade da entrega regular (superior, no mínimo, a 22 dias); o tipo e a quantidade de recipientes desejados pelo consumidor (limitada a duas unidades por domicílio); os prazos para a entrega eventual (máximo de 24 horas após a solicitação do consumidor, “desde que o domicílio seja acessível por viatura automotiva”); *a forma* (sic) do pedido eventual, que poderia ser feito por escrito, por telefone ou pessoalmente, e deveria constar o nome e endereço do consumidor; e as razões da eventual interrupção da entrega domiciliar.

Assim, o marco regulatório vigente nas décadas de 70 e 80 usava métodos de intervenção na economia – para controlar preços, volumes de transações, condições de entrada no mercado, distribuição espacial da produção, e até a conduta do consumidor final – cujo rigor e minúcia só eram comparáveis aos da antiga União Soviética. Apesar dos elevados custos burocráticos que aquele conjunto de normas implicava, os dados da tabela 1 atestam que a Resolução nº 13 do CNP cumpriu seu principal objetivo de longo prazo, que era difundir o consumo do gás de cozinha entre as camadas sociais de baixa renda. Do ponto de vista dos interesses das empresas distribuidoras, aquele modelo de regulação eliminava a liberdade de iniciativa e impunha níveis de remuneração medíocres e eventualmente negativos; mas oferecia pelo menos duas vantagens atraentes: as barreiras à entrada de novos competidores e a exploração de um mercado em crescimento acelerado.

Aquele estilo soviético de regulação não era, evidentemente, a solução mais adequada para o setor, mas refletia a mentalidade da época e a natureza dos instrumentos de intervenção do Estado então disponíveis no país. De fato, a distribuição e revenda de GLP são serviços de utilidade pública cuja regulação é necessária devido à combinação de quatro fatores: (a) o GLP é uma *commodity* cujos preços no mercado internacional são altamente

voláteis; (b) os níveis de preços domésticos afetam significativamente a qualidade de vida dos consumidores de baixa renda; (c) as estruturas de custos do sistema de distribuição implicam graus elevados de concentração neste setor; (d) a manipulação do produto envolve riscos de segurança para o usuário. Entretanto, se as preocupações com os custos sociais da regulação tivessem disciplinado as ações do CNP, teria sido possível buscar um conjunto alternativo de normas que visasse preservar a liberdade de iniciativa, a estabilidade dos preços domésticos e os requisitos de segurança do sistema de distribuição de GLP.

O modelo soviético começou a ser desmontado em 1990, com a extinção do CNP, cujas funções foram parcialmente transferidas ao Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), e a edição da Portaria MINFRA nº 843, de 31.10.90, que flexibilizou a maioria das regras da Resolução nº 13 e aboliu outras. Foram mantidos, entretanto, o controle de preços e as restrições quantitativas no suprimento de GLP por parte da Petrobras, embora sob novo formato. A partir de então, a Petrobras continuou a definir as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora passou a ter acesso a uma quota, alocada de acordo com três parâmetros: o volume de vendas da empresa no período anterior, sua capacidade de armazenamento e a quantidade de botijões de sua propriedade. Este sistema durou até 2005, quando foi eliminado através da Resolução nº 15 da ANP.

A Portaria MINFRA nº 843 promoveu diversas mudanças importantes. Os requisitos para o estabelecimento de novas distribuidoras foram simplificados. As regras de localização foram abolidas, e as empresas passaram a ter liberdade para operar em qualquer região do país. Desapareceram também as normas sobre condições de entrega de GLP ao consumidor final, e cada distribuidora tornou-se responsável pelos critérios usados no seu sistema de entrega a domicílio.

Todavia, outros avanços mais ousados – na direção de um marco regulatório apto a conciliar eficiência econômica, livre iniciativa, e interesse público – dependeriam de quatro condições que só surgiram no Brasil alguns anos mais tarde: estabilidade macroeconômica, liberdade para importar GLP, uma agência reguladora capaz de fixar as regras do jogo e fiscalizá-las, e uma autoridade antitruste independente. A primeira condição começou a ser alcançada em 1994, após o lançamento do Plano Real. A segunda e a terceira foram introduzidas em 1997 através da lei 9478, que flexibilizou o monopólio da Petrobras e criou a ANP. E a quarta condição foi estabelecida pela lei 8884/94, que conferiu ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica

(CADE) poderes efetivos para combater condutas anticompetitivas no país. Ademais, como era inevitável, estas condições amadureceram gradualmente, tornando o processo de reforma do marco regulatório do setor de GLP particularmente longo, com várias consequências adversas, conforme mostram as próximas seções deste trabalho.

3. A Política de Preços

Independentemente do estado do marco regulatório, a manutenção dos preços de GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda tem sido uma preocupação constante do governo brasileiro durante todo o período analisado neste trabalho. Nos últimos 15 anos, inúmeros instrumentos foram usados para alcançar este objetivo, como o controle dos preços ao longo da cadeia produtiva, subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis e a diferenciação dos preços de GLP segundo classes de consumidores. Contudo, duas soluções de comprovada eficácia não foram consideradas até o presente. A primeira seria estabelecer um fundo de estabilização dos preços domésticos dos derivados de petróleo, ao estilo daquele aplicado no Chile desde 1991.³ O fundo seria operado através de um imposto de importação compensatório sobre petróleo e derivados, cuja alíquota *advalorem* seria positiva quando os preços internacionais estivessem abaixo de um determinado nível de referência fixado pelo governo, e se tornaria negativa sempre que aquele nível de referência fosse ultrapassado. A segunda solução seria reduzir a carga fiscal e, ao mesmo tempo, simplificar o complexo sistema de impostos e taxas que incidem sobre o consumo de GLP.

Atualmente, a carga fiscal sobre o botijão de gás de 13kg (P-13) é de cerca de 22%. Esta parcela inclui cinco tipos de tributos: ICMS, PIS/PASEP, COFINS, CPMF e CIDE.⁴ Dada a variedade de alíquotas – que, no caso do ICMS, são distintas em cada estado – fatos geradores e rotinas de arrecadação, este sistema tributário implica, para as empresas distribuidoras, um

³ Para uma análise da experiência chilena, ver Marquez (2000).

⁴ Estas siglas significam: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Contribuição para o Programa de Integração Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE).

custo administrativo similar aos dos controles de preços e quantidades que vigoravam à época da Resolução nº 13 do CNP. De fato, os gastos com funcionários, bases de dados, computadores e rotinas contábeis necessários ao cumprimento destas obrigações fiscais costumam gerar constrangimentos aos dirigentes de subsidiárias brasileiras de grupos multinacionais, devido à dificuldade de explicar aos acionistas no resto do mundo o tamanho aparentemente excessivo do departamento de contabilidade no Brasil.

Conforme mostra o Quadro I, os preços domésticos de GLP foram liberados gradualmente entre agosto de 1996 e novembro de 2002, através de um processo que combinava a suspensão de controles diretos com a instituição de subsídios explícitos ou implícitos ao consumo final do gás de cozinha. Em 1996, as margens de distribuição e revenda foram liberadas, e continuaram controlados apenas os preços na refinaria e ao consumidor final. Em março de 1998, os controles sobre estes dois preços foram liberados nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Logo em seguida, em julho daquele ano, o governo criou um mecanismo chamado de Parcela de Preço Específica (PPE), que implicava um subsídio cruzado entre os preços de gasolina e de GLP. No resto do país, a liberalização ocorreu em duas etapas: primeiro nas regiões sul e sudeste, em novembro de 1998, e depois nas demais regiões, em maio de 2001.

Quadro I
Etapas do Processo de Liberação dos Preços de GLP

Data	Evento
01.08.1996	<i>Portaria MF/MME N° 195</i> : Liberação das margens de distribuição e revenda.
06.08.1997	<i>Lei N° 9.478</i> : Flexibilização do monopólio da Petrobras, criação do CNPE e da ANP, extinção do DNC.
14.01.1998	<i>Decreto N° 2.455</i> : Implantação da ANP.
16.03.1998	<i>Portaria MF/MME N° 54</i> : Liberação dos preços ao consumidor nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro.
27.07.1998	<i>Portaria Interministerial N° 3</i> : Estabelecimento do sistema de subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis através da Parcela de Preço Específica (PPE).
30.11.1998	<i>Portaria MF/MME N° 332</i> : Liberação dos preços ao consumidor nos demais estados das regiões sul e sudeste.

Data	Evento
03.05.2001	<i>Portaria MF/MME N° 125</i> : Liberação dos preços ao consumidor no resto do país.
11.12.2001	<i>Lei N° 10.336</i> : Criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e extinção da PPE.
28.12.2001	<i>Medida Provisória N° 18</i> : Criação do Auxílio Gás, no valor de R\$ 7,50 por mes, às famílias com renda mensal <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (ratificado pela Lei N° 10.453, de 13.05.02).
06.08.2002	<i>Despacho ANP N° 524</i> : Instituição de preços diferenciados a serem cobrados pelas refinarias da Petrobras segundo a embalagem final do GLP.
04.11.2002	<i>Despacho ANP N° 861</i> : Extinção formal do sistema de preços diferenciados, que, entretanto, continuou a ser praticado pela Petrobras.

Tabela 2
Estrutura do preço de GLP: 2003–2005

(Valores Correntes)

<u>Mês/Ano</u>	<u>Tributos</u>	<u>Distribuição</u>	<u>Revenda</u>	<u>Petrobras</u>	<u>Preço Final</u>
Jan/2003	6,53	6,79	4,61	11,42	29,35
Fev/2003	6,48	6,92	4,11	11,42	28,93
Mar/2003	6,47	6,78	4,21	11,42	28,88
Abr/2003	6,42	7,44	4,37	11,42	29,65
Mai/2003	6,45	7,50	4,28	11,42	29,65
Jun/2003	6,47	7,45	4,19	11,42	29,53
Jul/2003	6,47	7,39	4,06	11,42	29,34
Ago/2003	6,46	7,23	4,04	11,42	29,15
Set/2003	6,46	7,27	4,08	11,42	29,23
Out/2003	6,46	7,01	4,15	11,42	29,04
Nov/2003	6,47	6,88	4,10	11,42	28,87
Dez/2003	6,46	6,77	4,15	11,42	28,80
Jan/2004	6,45	7,00	4,17	11,42	29,04
Fev/2004	6,47	7,05	4,27	11,42	29,21
Mar/2004	6,47	7,19	4,36	11,42	29,44
Abr/2004	6,48	7,68	4,60	11,42	30,18
Mai/2004	6,38	7,49	5,04	11,53	30,44
Jun/2004	6,40	7,49	5,01	11,53	30,43
Jul/2004	6,42	7,42	5,07	11,53	30,44
Ago/2004	6,43	7,32	5,06	11,53	30,34

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

A PPE durou pouco, tendo sido abolida em dezembro de 2001, ao ser criada a CIDE, que recai sobre a importação e comercialização de combustíveis.⁵ Embora os recursos desta nova fonte pudessem, em princípio, ser aplicados em subsídios ao consumo de GLP, tal opção não foi adotada até o presente. Esta nova orientação do governo provocou consequências dramáticas. Com o fim do subsídio, os preços de GLP na refinaria se ajustaram rapidamente aos níveis internacionais, provocando uma elevação de cerca de 40% no preço do gás de cozinha no primeiro semestre de 2002, e – pela primeira vez na história do setor – uma retração de 4,4% nas quantidades consumidas naquele ano.

Diante deste quadro, a ANP tomou uma decisão tecnicamente correta,⁶ mas que causou grande polêmica, ao determinar, em 06.08.02, um regime de preços diferenciados para as vendas de GLP pela Petrobras, impondo uma redução de 12,4% no preço do produto destinado aos vasilhames de 13kg.⁷ A decisão foi revogada formalmente em novembro, mas a Petrobras continuou a adotar aquela prática desde então, dado que não havia qualquer

⁵ Para compensar parcialmente a eliminação da PPE, o governo instituiu um auxílio direto de R\$ 7,50 às famílias com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo. No entanto, esta medida só começou a ser implantada efetivamente no segundo semestre de 2002, após a aprovação da Lei Nº 10.453, de 13.05.02, e não foi suficiente para reverter a queda do consumo em 2002 e 2003. Além disso, o Auxílio Gás foi incorporado ao programa Bolsa Família em 2003, e, daí em diante, deixou de afetar diretamente o consumo de GLP.

⁶ Desde o artigo clássico de Frank Ramsey (1927), um ponto estabelecido na literatura econômica é o de que, quando um monopolista vende um produto homogêneo a dois grupos de consumidores com necessidades distintas, a prática de preços discriminados maximiza o bem estar da sociedade, dado que, em cada segmento do mercado, a margem de lucro sobre o custo marginal será inversamente proporcional à elasticidade da demanda exercida por aquele grupo de consumidores. Este é, precisamente, o caso do GLP, onde a elasticidade da demanda pelo vasilhame P-13 é bem superior à de outras embalagens.

⁷ De fato, o art. 73 da lei 9.478/97 determina que subsídios incidentes sobre os preços de derivados de petróleo sejam instituídos através de projetos de lei encaminhados ao Congresso pelo CNPE. Assim, os fundamentos jurídicos da medida da ANP eram vulneráveis, como apontaram Moura Rocha e Prates Tavares (2003). Entretanto, a decisão da Petrobras de manter o regime de preços diferenciados é perfeitamente legítima, já que a mesma lei também assegura que aquela empresa exercerá suas atividades “em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado” (art. 61, § 1º), e, portanto, adotará a estratégia de preços que for mais conveniente aos seus interesses.

impedimento legal neste sentido. Os resultados desta escolha da empresa estão indicados na tabela 2. Entre janeiro de 2003 e julho de 2005, a média nacional dos preços do P-13 ao consumidor final permaneceu estável, em torno de R\$ 30,00, registrando, de fato, um declínio real de cerca de 20%, quando deflacionada pelo IPCA. Os dois principais fatores explicativos deste comportamento foram a conduta da Petrobras, que manteve inalterado o valor do P-13 vendido aos distribuidores, e a carga tributária, que também continuou estável, em torno de R\$ 6,50 por botijão. Estas duas componentes são responsáveis por 60% do preço final do GLP. As únicas mudanças ocorridas no período foram as oscilações das margens de distribuição e revenda. As primeiras registraram uma ligeira tendência ao crescimento numa fase inicial, até abril de 2004, e depois declinaram, enquanto que as margens de revenda seguiram o caminho inverso, tendo crescido de forma instável a partir de agosto de 2003.

Uma conseqüência colateral desta conduta da Petrobras foi a de transformar em formalidade jurídica a abertura comercial instaurada em 1998, já que, nas condições atuais, nenhuma empresa privada seria capaz de importar GLP a preços competitivos no mercado brasileiro. Se o governo criasse um imposto de importação compensatório para estabilizar os preços domésticos, os parâmetros da política de suprimento da Petrobras seriam alterados, e provavelmente a discriminação de preços deixaria de interessar à empresa. Resta saber, no entanto, se a relação benefício/custo desta alternativa superaria a da situação vigente. Este cálculo não foi feito ainda.

4. O Problema da Qualidade

A reforma parcial do marco regulatório efetuada pela Portaria MINFRA nº 843 produziu efeitos díspares na primeira metade dos anos 90, ao permitir a entrada de firmas pequenas no setor de distribuição de GLP. Do lado positivo, o evento mais notável foi o surgimento da Amazongás em 1992, que entrou no mercado com um objetivo claramente definido: disputar a liderança da Fogás nos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima. Fundada em 1956, a Fogás havia introduzido o consumo de GLP naquela região, e nas décadas seguintes mantivera uma estratégia de expansão baseada em quatro elementos principais: (a) operações concentradas exclusivamente na região amazônica; (b) logística de baixo

custo e atenta às questões ambientais, combinando transporte fluvial com redes locais de atendimento ao consumidor; (c) atualização tecnológica dos serviços prestados pela empresa; (d) investimentos na formação de uma rede de revendedores exclusivos.

A Amazongás adotou uma estratégia idêntica à da Fogás, e foi bem sucedida. Dez anos mais tarde, embora a Fogás tenha mantido sua liderança, ocupando cerca de 70% do mercado regional, a Amazongás estava estabelecida naqueles quatro estados, com parcelas que variavam entre 15 e 35%. Um indicador da eficiência destas duas empresas é a ausência naqueles estados das grandes distribuidoras de GLP que atuam no resto do país. Na década de 90, com a suspensão das restrições de localização, essas empresas diversificaram suas áreas de operação, e passaram a competir entre si em vários estados. Mas, até hoje, nenhuma delas resolveu disputar o nicho de mercado controlado por Fogás e Amazongás.

Entretanto, em outras regiões do país, devido à fragilidade das normas instauradas pela Portaria MINFRA nº 843, e a falta de um órgão técnico capaz de fiscalizar os requisitos de segurança, surgiram distribuidoras com condutas opostas à da Amazongás. Ao invés de tentar explorar nichos de mercado de forma eficiente, essas firmas procuraram reduzir seus custos operacionais através de expedientes temerários, que incluíam sonegação de impostos, desobediência das normas de segurança para o manuseio do produto, uso de botijões de outras empresas e montagem de redes informais de revenda. O resultado foi a rápida elevação do número de acidentes e a deterioração dos padrões de qualidade do setor.

Para enfrentar este problema, duas iniciativas foram implantadas em 1996: o código de auto-regulação do setor, que ratificava a proibição de usar botijões de outras empresas e fortalecia os vínculos de exclusividade entre as distribuidoras e suas redes de revenda; e o programa nacional de requalificação e destroca de botijões, que visava assegurar a qualidade e melhorar a logística de devolução destes recipientes aos seus respectivos proprietários. Estas iniciativas envolveram a participação do Sindigás e os ministérios de Minas e Energia, Fazenda, Justiça e Indústria e Comércio, e trouxeram benefícios importantes para os consumidores. Entretanto, as deficiências de fiscalização das normas de segurança não foram superadas completamente até a presente data.

5. As Pressões Competitivas

A tabela 3 mostra a estrutura do mercado brasileiro de GLP em 2005, onde as cinco maiores empresas controlam 95% das vendas. Com exceção da Petrobras e SHV, que entraram recentemente via fusões e aquisições, as três outras distribuidoras atuam no país há mais de 50 anos. Embora a estrutura deste mercado tenha permanecido estável desde a década de 80, o grau de concentração elevou-se moderadamente nos últimos anos, em virtude da entrada e saída de firmas. A Shell Gás, por exemplo, que havia entrado em 1997 e detinha 4,3% do mercado, foi vendida à Ultragaz em 2003. Após haver adquirido 50% das ações da Minasgás e 49% da Supergasbrás em 1995, a SHV completou a incorporação das duas firmas em 1998 e 2004, respectivamente, passando a ocupar a segunda posição no mercado. Já a saída da Agip, que estava no Brasil desde 1953, não afetou a estrutura do setor, porque seu patrimônio foi transferido a uma firma entrante, a Petrobras.

Tabela 3
Estrutura do Mercado Brasileiro de GLP em 2005

Empresa	Parcela de Mercado
Ultragaz	24,0
SHV Gas Brasil	23,3
Petrobras	21,8
Nacional Gás Butano	18,3
Copagaz	7,5
Outras (10)	5,1
Total	100,0

Embora as cinco maiores empresas operem nacionalmente, o processo de competição ocorre, de fato, em âmbito estadual. Copagaz, por exemplo, com 7,5% do mercado nacional, é a principal distribuidora nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de ter uma presença expressiva em Goiás e São Paulo. Fogás e Amazongás que, como vimos na seção anterior, formam um duopólio em quatro estados da região amazônica, representam apenas 2,2% do mercado nacional. Assim, no plano estadual,

o grau de concentração do setor é ainda mais elevado, como indica a tabela 4, que descreve os índices durante o período 2000–2004, utilizando três medidas diferentes: a parcela de mercado das quatro maiores firmas (C4), o índice de Herfindahl–Hirschman (HHI) e o seu inverso (CE), que revela o número de competidores efetivos no mercado.⁸

A despeito desses elevados índices de concentração, o poder das distribuidoras para fixar os preços do GLP é virtualmente nulo, devido às pressões competitivas que vigoram naquele mercado. Um indicador de tais pressões já foi registrado na tabela 2, que mostrou a queda dos preços reais do P-13 entre janeiro de 2003 e julho de 2005, conforme vimos na seção 3. Aquele período é particularmente revelador porque foi a primeira vez, nos últimos 40 anos, em que as empresas do setor puderam definir livremente seus preços. Um segundo indicador está na tabela 5, que lista os preços de referência aplicados pelos governos estaduais em outubro de 2005 ao recolher o ICMS das distribuidoras, com base nos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). No país inteiro, os valores praticados pelas distribuidoras foram bem inferiores aos preços de referência. De fato, estas defasagens asseguraram o cumprimento dos objetivos do CONFAZ, já que, embora o ICMS seja cobrado dos distribuidores, suas alíquotas estão referidas aos preços que, em princípio, serão pagos pelo consumidor final. Conforme mostra a última coluna à direita da tabela, apenas em cinco estados o preço final do P-13 foi ligeiramente superior ao preço de referência. Dado que o recolhimento do ICMS é feito no instante em que a empresa recebe o suprimento da Petrobras, se a distribuidora tivesse algum poder de mercado, ela teria repassado, pelo menos parcialmente, aquele custo ao revendedor, e, por conseguinte, os preços de referência e de distribuição resultariam similares. Tal fato não ocorre em nenhum estado da Federação.

⁸ O HHI mede a soma dos quadrados das parcelas de mercado das firmas do setor, dividida por 10.000. Seus valores variam, portanto, entre 0 (concorrência perfeita) e 1 (monopólio). Embora seja um indicador mais preciso do grau de concentração do que o índice C4, os valores intermediários do HHI são pouco intuitivos, posto que acima de 0,18 o índice já é considerado alto. Assim, é mais fácil interpretar o HHI através do seu inverso, o índice CE. Por exemplo, quando o HHI é 0,18, isto significa que existem apenas 5 competidores efetivos no mercado.

Tabela 4

Índices de Concentração na Distribuição de GLP: 2000–2004

Índice Estado	C4			HHI			CE		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
AC	100	100	100	0,56	0,63	0,65	1,78	1,60	1,53
AL	94	93	93	0,28	0,29	0,30	3,61	3,49	3,33
AP	100	100	100	0,52	0,53	0,64	1,92	1,88	1,57
AM	100	100	100	0,58	0,54	0,60	1,72	1,84	1,66
BA	94	92	99	0,30	0,26	0,30	3,31	3,85	3,33
CE	100	100	99	0,54	0,38	0,37	1,84	2,60	2,71
DF	79	92	94	0,19	0,37	0,27	5,19	2,70	3,77
ES	83	92	92	0,20	0,29	0,24	5,00	3,49	4,16
GO	68	86	78	0,15	0,23	0,20	6,67	4,33	5,02
MA	100	100	96	0,41	0,47	0,32	2,44	2,11	3,10
MT	90	95	92	0,24	0,24	0,26	4,19	4,12	3,89
MS	87	92	89	0,29	0,29	0,26	3,48	3,46	3,85
MG	76	86	78	0,17	0,24	0,18	5,79	4,21	5,54
PA	100	100	99	0,46	0,41	0,39	2,18	2,44	2,58
PB	93	95	96	0,39	0,42	0,35	2,56	2,36	2,82
PR	80	87	78	0,19	0,22	0,18	5,27	4,62	5,59
PE	90	92	92	0,26	0,26	0,25	3,83	3,83	3,93
PI	100	100	100	0,41	0,37	0,36	2,45	2,74	2,78
RJ	88	90	87	0,24	0,33	0,21	4,09	3,01	4,67
RN	99	98	98	0,45	0,37	0,34	2,24	2,67	2,97
RS	87	89	83	0,26	0,28	0,24	3,86	3,62	4,13
RO	100	100	100	0,56	0,56	0,50	1,79	1,77	2,01
RR	100	100	100	0,71	0,75	0,79	1,41	1,34	1,26
SC	85	89	80	0,29	0,23	0,20	3,50	4,40	4,91
SP	70	76	81	0,18	0,18	0,23	5,42	5,51	4,28
SE	97	93	97	0,36	0,29	0,34	2,75	3,50	2,97
TO	89	95	89	0,28	0,30	0,28	3,54	3,28	3,60
Média	91	94	92	0,35	0,36	0,34	2,85	2,77	2,92

Fonte: ANP

Tabela 5
Preços de Referência de GLP para fins de Tributação do ICMS

Outubro de 2005

Estado	Preço de Referência (1)	Preço de Distribuição (2)	Preço Final (3)	Diferença (2) – (1)	Diferença (3) – (1)
AL	30,34	24,37	30,29	- 5,97	- 0,05
AP	34,16	28,52	33,83	- 5,64	- 0,33
BA	31,27	23,48	28,58	- 7,79	- 2,69
DF	33,88	28,33	33,91	- 5,55	0,03
CE	31,59	27,39	30,73	- 4,20	- 0,86
ES	29,09	23,51	29,23	- 5,58	0,14
GO	31,00	24,55	29,29	- 6,45	- 1,71
MA	32,26	27,01	31,34	- 5,25	- 0,92
MT	38,47	33,16	38,67	- 5,31	0,20
MS	34,90	28,46	33,37	- 6,44	- 1,53
MG	29,50	24,25	30,45	- 5,25	0,95
PA	30,22	24,17	28,69	- 6,05	- 1,53
PB	33,07	27,20	33,27	- 5,87	0,20
PR	30,71	24,31	29,47	- 6,40	- 1,24
PE	31,31	24,50	28,97	- 6,81	- 2,34
PI	35,21	29,87	34,81	- 5,34	- 0,40
RJ	29,23	23,68	29,06	- 5,55	- 0,17
RN	30,04	25,68	29,81	- 4,36	- 0,23
RS	32,37	26,44	31,61	- 5,93	- 0,76
SP	28,50	24,11	27,94	- 4,39	- 0,56
SE	31,64	24,10	31,28	- 7,54	- 0,36
TO	33,05	28,63	33,83	- 4,42	0,78

Fontes: ANP e Conselho Nacional de Política Fazendária

Tabela 6
Margens de Lucro das Distribuidoras de GLP^(*)

Empresa Ano	Minasgás	Supergasbrás	Ultragaz
1976	1,1	1,6	2,2
1977	0,6	0,8	2,1
1978	1,5	0,3	1,7
1979	0,5	-0,2	1,6
1983	2,1	-3,9	1,9
1984	1,6	-3,9	0,9
1985	1,6	-0,3	0,8
1986	-0,1	-1,2	-0,3
1987	0,2	2,7	-0,4
2000	-0,9	3,9	1,9
2001	0,8	2,6	-0,3
2002	2,6	2,6	1,2
2003	-1,2	0,7	0,5
2004	0,1	0,0	1,0

Fontes: *Quem é Quem na Economia Brasileira* (1976 a 1987), Revista Visão.

Valor 1000 (2000 a 2004), Jornal Valor Econômico.

(*) Lucro Líquido/Receita Operacional Líquida

Um terceiro indicador são as margens de lucro das distribuidoras, que têm sido reduzidas há várias décadas, a despeito da conjuntura econômica e das normas vigentes em cada época. A tabela 6 mostra o desempenho de três empresas – Minasgás, Supergasbrás e Ultragaz⁹ – em três fases distintas. Na década de 1970, a economia crescia aceleradamente, a inflação era alta, mas sob relativo controle, e o CNP ditava as normas de funcionamento do setor. Nos anos oitenta, a economia estava em crise, sob o impacto de sucessivos programas de estabilização mal sucedidos, enquanto o marco regulatório da década anterior permanecia inalterado. No período 2000–2004, a economia

⁹ O critério de escolha destas empresas foi o de disponibilidade de dados para os três períodos, nas duas fontes consultadas, além de não terem mudado a razão social.

cresceu pouco, as ameaças de hiperinflação foram superadas, e as condições de concorrência no setor de GLP foram liberalizadas. Em suma, os três momentos foram díspares sob vários aspectos, a não ser quanto às margens de lucro das distribuidoras, que se mantiveram reduzidas, e eventualmente negativas.

6. O Estado Atual do Marco Regulatório

Após a edição da Portaria nº 297/03 e da Resolução nº 15/05, as normas da ANP sobre distribuição e revenda de GLP passaram a cuidar exclusivamente de dois temas, a segurança dos recipientes transportáveis de GLP e o combate à informalidade no setor de revenda. Através daquelas medidas foram removidas três falhas ainda existentes na regulamentação do setor: o montante de capital social mínimo para os distribuidores, o sistema de quotas alocadas pela Petrobras e os vínculos compulsórios entre revendedores e distribuidores. Assim, além da liberdade de preços e da ausência de restrições à entrada, o atual marco regulatório também assegura autonomia aos demais aspectos das estratégias empresariais, como os critérios de localização, planos de integração vertical, e rotinas de comercialização.

A exigência de capital social mínimo de R\$ 10 milhões para os distribuidores de GLP envasado e a granel, e de R\$ 5 milhões para aqueles limitados à distribuição a granel, foi introduzida pela Portaria ANP nº 203/99, ao reformular as normas do setor que haviam sido estabelecidas pela Portaria MINFRA nº 843/90. Cabe notar que, neste aspecto, aquela portaria da ANP implicou um retrocesso no marco regulatório então vigente, que não estipulava o tamanho mínimo para as empresas entrantes.¹⁰ Além disso, a restrição era, de fato, inócua, já que o patrimônio líquido das empresas estabelecidas neste ramo é muito superior àqueles limites. Por exemplo, em 2004, segundo a revista *Valor 1000*, os montantes do passível não exigível dessas empresas variaram entre R\$ 90 milhões e R\$ 1 bilhão.

Outra norma que restringia seriamente as estratégias de comercialização dos distribuidores era o sistema de quotas de suprimento de GLP que havia sido definido pela Portaria MINFRA nº 843/90. Naquele sistema, a Petrobras

¹⁰ De fato, os requisitos de capital social mínimo visavam restringir a entrada de microempresas, cuja conduta é difícil de fiscalizar. Contudo, os montantes fixados pela Portaria ANP nº 203/99 revelaram-se insuficientes para coibir a burla das normas de segurança por parte de pequenas empresas.

definia as quantidades anuais a serem ofertadas no mercado interno, e cada distribuidora tinha acesso a uma quota, conforme notamos na seção 2. O sistema continuou em vigor mesmo após a liberação das importações de petróleo e derivados em 1997, já que, como vimos na seção 3, a Petrobras tem mantido constantes os preços domésticos, isolando, portanto, a volatilidade do mercado internacional, e desestimulando o surgimento de outros fornecedores de GLP no mercado brasileiro. A Resolução ANP nº 15/05 não alterou este quadro, mas, pelo menos, aboliu o sistema de quotas, e passou a permitir que os distribuidores negociem diretamente com a Petrobras as quantidades que desejam adquirir.

A terceira falha do marco regulatório foi eliminada pela Portaria nº 297/03, ao permitir que um revendedor possa operar com mais de um distribuidor. Os vínculos compulsórios estabelecidos pela legislação anterior eram desnecessários porque eles constituem uma característica natural deste setor, que tende a ser preservada pelos distribuidores, a não ser em conjunturas excepcionais, como a da primeira metade dos anos 90. Embora alguns revendedores possam preferir trabalhar com várias marcas, o interesse primordial do distribuidor é proteger a reputação de sua marca através de uma rede de revendedores exclusivos. Esta prática, além de legítima, reduz custos e beneficia o consumidor final. De fato, a literatura econômica e a jurisprudência internacional são inequívocas quanto ao caráter pró-competitivo dos acordos de exclusividade que visam preservar os direitos de propriedade dos signatários, reduzir custos de comercialização, assegurar a qualidade do produto, e impedir expedientes oportunistas por parte de clientes e/ou competidores. É fácil distinguir este tipo de acordo daqueles que visam apenas elevar os custos dos concorrentes ou servir de instrumentos para práticas colusivas.

O estudo mais abrangente sobre este tema é o de Frasco (1991), que levantou os casos conhecidos de contratos de exclusividade firmados nos Estados Unidos durante o século XX. Além de examinar as razões de cada contrato, ele procurou avaliar os resultados obtidos pelos signatários, bem como sua legitimidade sob a ótica antitruste. Com base nestas evidências, Frasco notou que: “Exclusive dealing is sometimes needed to ensure that the benefits generated by a capital investment in a particular brand of a product accrue to the party making that investment. In the absence of exclusive dealing, competing brands can free-ride on certain types of capital investments and thereby reduce or destroy the incentive to make such investments. Both consumer welfare and competitive processes can thereby be harmed.” (p. 4) Esta é, precisamente, a situação das distribuidoras de GLP.

7. Conclusão

A experiência do setor de GLP nos últimos 15 anos é uma ilustração contundente dos dois principais problemas que os governos enfrentam durante o processo de reforma de marcos regulatórios: (a) estabelecer uma seqüência lógica para as mudanças a serem introduzidas; (b) manter a coerência entre incentivos e instrumentos vigentes em cada etapa do período de transição. Como vimos nas seções anteriores, ambos os problemas foram mal resolvidos no caso do GLP. Por exemplo, se a reforma tivesse sido iniciada após a edição da Lei do Petróleo e da implantação da ANP, o período de transição teria sido mais curto e, provavelmente, alguns retrocessos não teriam ocorrido, como a deterioração dos padrões de qualidade na primeira metade dos anos 90. Da mesma forma, se as normas atuais da ANP sobre distribuição e revenda tivessem sido editadas em 1998, o ambiente de incerteza que marcou a evolução do setor até 2003 teria sido amenizado.

Todavia, os danos advindos de providências parciais revelaram-se mais graves do que aqueles associados à cronologia da reforma. Os dois casos mais notáveis foram a Portaria MINFRA nº 843 e a abolição da PPE. Dada a ausência de uma agência reguladora à época daquela portaria, seria imprescindível ter conferido um mandato específico aos órgãos de fiscalização existentes naquele momento para monitorar a conduta das firmas que iriam entrar no setor de distribuição após a remoção das barreiras administrativas. No caso da PPE, a elevação dos preços domésticos e a queda do consumo poderiam ter sido evitadas se a suspensão daquele subsídio fora simultânea à instituição de preços diferenciados na refinaria, ou um imposto de importação compensatório sobre petróleo e derivados.

Não obstante os méritos do marco regulatório atual, o principal desafio a superar continua sendo o da efetiva aplicação das normas vigentes. Embora a ANP tenha montado um sistema eficiente para acompanhar o comportamento dos preços de GLP em todas as regiões do país, os instrumentos para fiscalizar as normas de segurança ainda estão em fase de implantação. Por exemplo, segundo informações disponíveis no site da agência em 25.04.06, o processo de cadastramento dos revendedores só será concluído em fevereiro de 2007. Além disso, para monitorar este setor, onde operam cerca de 75 mil firmas, a ANP dispõe atualmente de apenas 49 fiscais! Conforme reconhece o último relatório de gestão do órgão, “é ainda insuficiente o número de servidores que compõem a equipe, assim como as condições materiais para que haja uma competente prestação de suporte administrativo, apoio logístico e agilidade

no tratamento dos processos administrativos até a sua conclusão, embora algum progresso já tenha verificado.” (ANP, 2004, p. 96)

Referências

- Agência Nacional do Petróleo. 2004. *Relatório de Gestão*. (www.anp.gov.br).
- Baumol, W. 1982. “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure”, *American Economic Review*, Vol. 72, nº 1, pp. 1-15.
- Frasco, G. 1991. *Exclusive Dealing: A Comprehensive Case Study*, University Press of America.
- Marquez, M. 2000. “El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo y el mercado de los derivados en Chile”, *Serie Recursos Naturales y Infraestructura*, nº 15, CEPAL, Santiago.
- Moura Rocha, B. e Prates Tavares, M. 2003. “Políticas Públicas Para o GLP: Proposta de Agenda”, in B. Moura Rocha (org.) *A Regulação da Infra-Estrutura no Brasil: Balanço e Propostas*, São Paulo: IOB – Thompson, Levy & Salomão Advogados.
- Ramsey, F. 1927. “A Contribution to the Theory of Taxation”, *Economic Journal*, Vol. 37, nº 1, pp. 47-61.