



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8409 - www.gov.br/cade

NOTA TÉCNICA Nº 17/2023/DEE/CADE

Processo nº 08700.004687/2019-95

[EMENTA] Trata-se de Despacho da SGA1 (DOCSEI 0698875), do dia 18/12/2019, solicitando manifestação do Departamento de Estudos Econômicos do CADE ao ofício 3686/2019-TCU para avaliação da necessidade de manifestação ou estudo em relação às Resoluções ANP 49/2016 e 51/2016, considerando preocupação específica em relação à discriminação de preços estabelecida pela regulação. Considerando o disposto na Resolução CNPE nº 17/2019, entende-se que perde o objeto a solicitação feita ao DEE, bem como deixa de haver a preocupação concorrencial exarada no parágrafo 345 e 346 do do Parecer 6/2017/CGAA4/SGA1/SG (DOCSEI 1268651).

1. Introdução

Trata-se de Despacho da SGA1 (DOCSEI 0698875), do dia 18/12/2019, solicitando manifestação do Departamento de Estudos Econômicos do CADE ao ofício 3686/2019-TCU para avaliação da necessidade de manifestação ou estudo em relação às Resoluções ANP 49/2016 e 51/2016, considerando preocupação específica em relação à discriminação de preços estabelecida pela regulação.

2. Análise

Em relação ao ofício, o mesmo informa do "Acórdão 2034/2019-TCU-Plenário, Relator Vital do Rego, Sessão de 28/8/2019, por meio do qual o Tribunal apreciou o processo de Monitoramento, TC 025.921/2016-9, que trata de Monitoramento do subitem 9.6 do Acórdão nº 1409/2016 - TCU - Plenário (TC 007.446/2015-2)."

Já, segundo o Acórdão do TCU, conforme DOCSEI 1268642 e 0663499 :

De acordo com as Resoluções ANP 49/2016 e ANP 51/2016, o revendedor vinculado ou independente, que entrega o botijão de gás ao consumidor final, **não pode efetuar o envasilhamento e o transvasamento do gás**. É apenas o distribuidor que pode praticar essa atividade.

Resolução 51/2016,

Art. 25. É vedado ao revendedor de GLP:

IV - efetuar o envasilhamento ou transferência de GLP entre recipientes transportáveis, assim como o abastecimento de recipiente estacionário a granel;

Resolução 49/2016,

Art. 31. A comercialização, a operação de transvasamento e de abastecimento a granel somente poderão ser executadas por distribuidor de GLP autorizado pela ANP, sendo vedada a terceirização dessas operações.

§ 1º Os recipientes transportáveis de GLP com capacidade nominal de até 90 (noventa) quilogramas de GLP, inclusive, somente poderão ser envasilhados na base do distribuidor, a exceção dos recipientes transportáveis de GLP para utilização em empilhadeiras e equipamentos industriais de limpeza movidos a motores de combustão interna, que poderão também ser envasilhados em instalação de consumidor que possua Central de GLP dotada de sistema de transferência de GLP líquido, exclusivamente para consumo próprio, nos termos da norma ABNT NBR 13523 - Central de gás liquefeito de petróleo - GLP.

Essa vedação normativa na atividade das revendedoras, impede que haja postos para envasilhamento de botijões como forma de garantir a segurança do envase.

Assim, segundo as normas, apenas as **distribuidoras** podem envasilhar o GLP nos botijões P-13. Às **revendedoras** cabem apenas o recebimento de botijões cheios, o armazenamento de recipientes cheios e vazios, as idas e vindas com botijões cheios e vazios e as vendas ao consumidor final. Isso significa que cada recipiente vazio deve sair das residências, seguir para a revendedora e depois para a distribuidora para ser preenchido novamente, vendido aos revendedores e depois ao consumidor final.

Certamente toda essa cadeia logística implica em custos diferenciados ao GLP-P13

O Gráfico 1, a seguir, demonstra a composição do custo de gás GLP em botijão P-13:

Gráfico 1 – Composição do custo do botijão P-13

(...)

Fonte: dados disponibilizados na Nota Técnica 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME

Verifica-se que a maior parte do preço pago pelo consumidor final (57,5% do valor total) é para o envasamento e logística dos botijões realizado por distribuidoras e revendedoras (28,3% mais 29,2%) .

Tal fato revela que o custo da matéria prima na refinaria não é efetivamente o fator que mais influencia no preço final do GLP-P13.

Dessa forma, a comparação pura e simples do preço final praticado no mercado entre o GLP-P13 e o GLP a granel não permite concluir pela eficácia ou ineficácia da política de preços diferenciados.

Nessa mesma linha foi apresentada como subsídio à reunião ordinária do CNPE, de 8/6/2018, a Nota Técnica Conjunta 002/SDR-ANP/DCDP-SPG-MME, por meio da qual se esclareceram os questionamentos realizados pelo item 9.1 do [Acórdão 1409/2016-TCU-Plenário](#):

Em que proporção a diferenciação de preços na compra do GLP pelas distribuidoras é repassada ao preço de venda final ao consumidor?

- **Não é possível quantificar em que proporção o diferencial de preços** praticado na refinaria entre P13 e outros **é transmitido** ao longo da cadeia até o consumidor final.

- Isso se deve a condições estruturais e aspectos operacionais do mercado de GLP, especialmente: (i) modalidades de venda (granel e envasado) ; (ii) custos e margens de cada atividade.

- Contudo, a ausência da diferenciação de preços tenderia a resultar em um preço do P-13 mais **elevado** do que o verificado no período. (grifos nossos)

De que modo tal medida contribui para a universalização do acesso ao produto?

- Estrato de renda mais baixa: elevação expressiva dos domicílios que passaram a utilizar o GLP de maneira predominante: de 69%, em 2004, para 88,5% em 2014.

- Forte redução na proporção de domicílios que utilizam a lenha de maneira predominante, caindo de **21,7%, em 2004**, para **8%, em 2014**. (grifos nossos)
- Principais fatores: (i) a implantação do Programa Bolsa Família a partir de 2003, com a incorporação dos demais programas sociais (inclusive o vale-gás) ; (ii) a elevação dos rendimentos do trabalho; e (iii) a queda do preço de revenda do GLP P-13, em termos reais.

Por todo o exposto, e respondendo aos questionamentos exarados na determinação, percebe-se que efetivamente não se comprovou em que proporção a diferenciação de preços na compra do GLP pelas distribuidoras é repassada ao consumidor final. Também não foi possível mensurar objetivamente de que modo tal medida contribui para a universalização do acesso ao GLP.

Apenas por pressuposto lógico, não mensurada no estudo, uma eventual eliminação da diferenciação de preços poderia, em tese, resultar em elevação do preço do P-13, prejudicando, de forma mais direta, os consumidores, principalmente os residenciais que em maior parte utilizam esse tipo de botijão, inclusive os de baixa renda.

Ressalte-se ainda que esse tipo de política não alcança com exclusividade consumidores de baixa renda, não ficando comprovado se sequer é o grupo mais beneficiado.

Portanto, embora a determinação de realização do estudo tenha sido cumprida, não se comprovou a validade e a efetividade do meio utilizado para o alcance do objetivo idealizado. Por essa razão, propõe-se recomendação aos órgãos competentes do executivo para que avaliem a conveniência e a oportunidade da manutenção dessa autorização de diferenciação de preços.

(...)

Consoante a agência reguladora, as atividades de distribuição e de revenda de GLP, consideradas de utilidade pública, apresentam barreiras à entrada de agentes ao mercado decorrentes da regulamentação estabelecida, respectivamente, pelas Resoluções ANP 49 e 51, ambas publicadas em 2/12/2016 (peça 15, p. 14-18) .

Na Nota Técnica (peça 15, p. 15-16) , a ANP destaca que há barreiras institucionais e de ordem econômica que podem impedir o equilíbrio desse mercado. As barreiras institucionais são oriundas de requisitos técnicos, as de ordem econômica decorrem do alto investimento requerido em instalações, equipamentos e logística para o comércio do botijão P-13.

Cito, por exemplo, que a autorização para o exercício da atividade de distribuição de GLP está condicionada à apresentação pela pessoa jurídica interessada, além de outros documentos, de comprovação da integralização de capital social de no mínimo R\$ 3.000.000,00, caso pretenda distribuir GLP envasado e a granel, e de no mínimo R\$ 1.200.000,00 caso pretenda distribuir somente GLP a granel, nos termos do art. 11, inciso V, da Resolução ANP 49/2016.

A ANP ressalta, ainda, que o mercado de distribuição de GLP é composto por 20 distribuidoras das quais quatro fazem parte do mesmo grupo econômico de outras quatro, caracterizando um mercado com elevado grau de concentração econômica (peça 15, p. 16) . Nesse escopo, a agência reguladora constatou, com base nos dados de comercialização de janeiro a julho de 2016, que quatro empresas foram responsáveis por 85% das vendas totais de GLP no Brasil. Sobre esse aspecto, cito o art. 36 da Resolução ANP 49/2016 que veda ao distribuidor de GLP autorizado pela ANP o exercício da atividade de revenda de GLP, podendo, contudo, participar do quadro de sócios de revendedor de GLP autorizado pela ANP.

A ANP menciona, ainda, que as barreiras à entrada para o exercício da atividade de revenda de GLP de natureza institucional são baixas, tal como as barreiras econômicas, haja vista o reduzido volume de investimento requerido, tanto é que o mercado conta com cerca de 64 mil postos revendedores de GLP (peça 15, p. 18) . Por outro lado, o art. 27 da Resolução ANP 51/2016 veda ao distribuidor de GLP, autorizado pela ANP, o exercício da atividade de revenda de GLP, podendo, contudo, participar do quadro de sócios de revendedor de GLP autorizado pela ANP.

A cadeia da indústria de GLP se inicia com a produção/importação e termina na etapa de distribuição seguida da etapa de revenda varejista.

No que concerne à produção (oferta) de GLP, não há informações no presente processo acerca das condições de suprimento desse produto, em especial, da quantidade produzida por tipo de produtor/importador, da quantidade consumida pelo mercado interno, das características dos agentes produtores e importadores, tampouco das características de entrada nesse segmento dessa indústria. Todavia, a ANP faz menção à condição de monopolista multiproduto exercida pela Petrobras. Ou seja, as informações acostadas aos autos pela ANP indicam que a oferta de GLP parte de um monopolista produtor que, em sendo a Petrobras, exerce poder de mercado como líder. Complementa, ainda, que é praticamente inexistente a concorrência na produção de GLP no Brasil, o que carece de regulamentação por parte da ANP, especialmente em virtude da concentração da infraestrutura logística detida pelo citado monopolista.

No que tange à distribuição do GLP, as informações da agência acerca da estrutura de mercado desse segmento da indústria apontam para um elevado grau de concentração econômica, consoante já explicitado nesse voto. É possível que essa característica de mercado seja ainda mais crítica se for feita uma análise por unidade de federação, informação ausente nestes autos. No entanto, índices de concentração de mercado isoladamente não são suficientes para afirmar se há ou não competição entre agentes em um determinado mercado.

Considero que tais informações não permitem afirmar se a característica desse segmento decorre da Resolução ANP 49/2016, haja vista as barreiras citadas neste voto. Em outro sentido, permitem avaliar que a regulamentação exercida pela ANP, por meio da referida resolução, gerou descolamento em relação aos objetivos estabelecidos pela Lei 9.478/1997 e às premissas básicas fixadas pela Resolução CNPE 1/2005 para tal regulamentação, consoante se transcreve:

Resolução 1/2005:

Art. 1º Estabelecer que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, promova uma revisão de todas as normas editadas acerca do comércio e abastecimento de Gás Liquefeito de Petróleo - GLP, a fim de dotar o País de uma regulamentação clara, objetiva e atualizada, condizente com a política que vem sendo implementada para o setor de petróleo e seus derivados.

Parágrafo único. Definir como premissas básicas para essa regulamentação:

I - a garantia do suprimento regular de GLP em todo o território nacional;

II - a proteção dos interesses do consumidor no tocante a qualidade e preço;

III - cuidados especiais na manipulação e envasamento do produto, visando a preservação da segurança do consumidor e a proteção de seu patrimônio; e

IV - a promoção da livre concorrência entre os agentes do mercado, estimulando a competição nesse segmento. (grifos acrescidos)

Por tudo que se expôs, concluo que a simples reiteração de parte dessa determinação não atingirá os resultados pretendidos pela atuação deste Tribunal. Do mesmo modo, uma simples avaliação acerca de manutenção ou não da política pode vir a impactar a universalização do produto, consoante reporte no início desse voto quando o consumo alternativo de lenha subiu ao se interromper o benefício da política.

Nesse sentido, considero mais oportuno a ANP avaliar de que forma essa possível concentração de mercado impossibilitaria o alcance da política de diferenciação de preços do gás de cozinha, e adotar medidas para mitigar eventuais problemas.

Para tanto, a agência pode lançar mão de análises de impacto regulatório e outras medidas preventivas. Há, inclusive, uma disposição contida no artigo 10 da Lei 9.478/1997, que dispõe que a ANP, ao tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que estes adotem as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente.

Apesar desses aspectos, a ANP, com base no resultado do estudo apresentado, confirmou a premissa da Resolução CNPE 4/2005, que considerou como motivador da política o "elevado impacto social do GLP, posto que o seu custo de aquisição afeta a parcela da população brasileira de menor poder aquisitivo" (peça 18, p. 26) .

Por esse motivo, outro aspecto a ser ponderado é que a própria política do GLP pode vir a ser impactada por um eventual reposicionamento da Petrobras no setor, que recentemente anunciou que pode não vir a garantir o abastecimento de combustíveis (incluindo o GLP) em território nacional (peça 18, p. 25) . Tal declaração pode dificultar a manutenção dessa sistemática da prática de preços diferenciada, segundo reportou a própria ANP. Ainda que não seja objeto direto deste monitoramento, reputo oportuno recomendar aos agentes responsáveis que avaliem o impacto dessa eventual modificação na condução da política de acesso ao botijão P-13, como forma de garantir a universalização do produto e o retorno social dessas ações.

(...)

Por esse motivo, outro aspecto a ser ponderado é que a própria política do GLP pode vir a ser impactada por um eventual reposicionamento da Petrobras no setor, que recentemente anunciou que pode não vir a garantir o abastecimento de combustíveis (incluindo o GLP) em território nacional (peça 18, p. 25) . Tal declaração pode dificultar a manutenção dessa sistemática da prática de preços diferenciada, segundo reportou a própria ANP. Ainda que não seja objeto direto deste monitoramento, reputo oportuno recomendar aos agentes responsáveis que avaliem o impacto dessa eventual modificação na condução da política de acesso ao botijão P-13, como forma de garantir a universalização do produto e o retorno social dessas ações.

Em razão disto, o TCU compreendeu o seguinte:

9.3. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) que: 9.3.1.1. avalie a conveniência e a oportunidade de analisar, no prazo de 120 dias, caso ainda não o tenha realizado, o impacto regulatório das Resoluções ANP 49 e 51, ambas publicadas em 2/12/2016, encaminhando a avaliação de impacto regulatório das Resoluções ANP 49/2016 e 51/2016, no prazo de quinze dias, após a manifestação da diretoria colegiada acerca do resultado dessa avaliação; 9.3.1.2. adote medidas no sentido de promover articulação com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência (Seprac) do Ministério da Economia, para fins de compliance com a defesa da concorrência no que diz respeito a atos de concentração e estrutura de mercado referentes aos segmentos de produção, distribuição e revenda de GLP; 9.3.2. ao Ministério das Minas e Energia (MME) e ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que, no prazo de 120 dias, avaliem a conveniência e a oportunidade de, ao implementarem a política de preços diferenciados no mercado de GLP no preço final do produto tipo P-13, adotarem medidas com a finalidade de assegurar o suprimento desse produto, considerando os impactos sociais, a universalização do produtos e as especificidades do mercado dos segmentos de exploração, distribuição e revenda de GLP; 9.4. dar ciência desta deliberação para os seguintes órgãos e entidades: 9.4.1. Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, tendo em vista os apontamentos referentes aos dispositivos da Lei 9.847/1999; 9.4.2. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); 9.4.3. Ministério de Minas e Energia (MME); 9.4.4. Conselho Nacional de Política Energética; 9.4.5. Casa Civil da Presidência da República; 9.4.6. Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); 9.4.7. Ministério da Economia (ME); 9.4.8. Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência do Ministério da Economia – Seprac/ME; 9.4.9. Conselho Administrativo de Defesa Econômica do Ministério da Economia – Cade/ME; 9.4.10. 3ª Câmara - Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal; e 9.4.11. Comissão de Serviços de Infraestrutura e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle; 9.5. determinar, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo) que acompanhe, em autos específicos, a implementação das

recomendações contidas nesta decisão; e 9.6. encerrar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU, apensando-o definitivamente ao TC 007.446/2015-2, originador das deliberações ora monitoradas.

A preocupação derivada da discriminação de preços no setor já havia sido sinalizada pelo CADE, no âmbito do Parecer 6/2017/CGAA4/SGA1/SG (DOCSEI 1268651):

343. A questão do universo de botijões também está intimamente relacionada à terceira das principais barreiras à entrada elencadas anteriormente: o acesso ao insumo. Isso porque **existem quotas de fornecimento de GLP pela Petrobras aos distribuidores, que estão vinculadas à regulamentação do setor, e limitadas com base no parque de vasilhames das distribuidoras de GLP**, bem como na respectiva infraestrutura de armazenamento e distribuição. Em outras palavras, a legislação estabelece que o volume de GLP a ser adquirido deve ser proporcional ao número de botijões detidos pelos agentes e à capacidade de sua infraestrutura. 344. Além disso, a Resolução CNPE nº 4/2005 prevê a prática de preços diferenciados pelo produtor (Petrobras) na comercialização do GLP que será destinado especificamente ao envase em botijões P13:

Art. 1º Reconhecer, nos termos do inciso III, do art. 1º da Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, 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.

345. De acordo com a **Resolução 49/2016 da ANP, para o cálculo dos preços diferenciados, serão considerados o histórico de vendas de vasilhames P13 dos últimos seis meses e, para o novo distribuidor, a projeção do volume de comercialização para os três primeiros meses de operação. Deverá ser considerado, ainda, o universo de botijões P13 de cada distribuidor.**

346. Assim, fica claro que um eventual entrante estará sujeito a preços mais elevados que os agentes já estabelecidos no mercado, já que tanto o volume projetado quanto o universo de recipientes transportáveis do novo distribuidor não serão superiores aos das incumbentes, que possuem, portanto, uma vantagem competitiva significativa.

347. Adicionalmente, é importante notar que, de acordo com a Resolução supramencionada, ultrapassados os três primeiros meses de operação do entrante, a definição do volume de GLP com o benefício do preço diferenciado será feita com base no seu histórico de vendas, e não mais nas suas projeções de venda. Isso significa que, após os três primeiros meses de atuação, qualquer captação incremental de mercado pelo entrante estará sujeita aos preços cheios de GLP, sem desconto. Embora as incumbentes também estejam sujeitas a essa situação, certamente a representatividade das vendas incrementais sobre as vendas totais para estas empresas será bem menos relevante quando comparada à situação do entrante.

Inobstante tal preocupação, o CADE participou do Relatório intitulado "Estudos atinentes ao art. 2º da Resolução CNPE nº 12, de 4 de junho de 2019" (DOCSEI 1268668). Neste relatório, esclareceu-se o seguinte:

A Resolução ANP nº 49/2016 determinou a vedação de que o distribuidor de GLP autorizado pela ANP exerça a atividade de revenda de GLP, podendo, contudo, participar do quadro de sócios de revendedor de GLP autorizado pela ANP. Esta vedação foi revogada pela Resolução ANP nº 797, de 19 de julho de 2019, após a realização da Consulta Pública nº 12/2019, com a motivação de que não se vislumbrou óbice do ponto de vista regulatório ou concorrencial, evitando-se custos de adimplemento a novo regramento por parte do mercado, pois se trata de mero fim, por via normativa, de uma vedação, até hoje, não vigente. Entendeu-se que o fim da vedação não implica aos agentes qualquer ônus, dado que a forma de organização econômica é, hoje, na prática, livre. Por fim, registra-se que **a Resolução CNPE nº 17/2019 anunciou o fim dos preços diferenciados de GLP ao revogar, a partir de 1º de março de 2020, a Resolução CNPE nº 4/2005, que reconhece**

como de interesse para a política energética nacional a prática de preços diferenciados para o GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg.

3. Conclusão

Considerando o que foi explicitado, especificamente o disposto na Resolução CNPE nº 17/2019, entende-se que perde o objeto a solicitação feita ao DEE, bem como deixa de haver a preocupação concorrencial exarada no parágrafo 345 e 346 do do Parecer 6/2017/CGAA4/SGA1/SG (DOCSEI 1268651).

Brasília, 8 de agosto de 2023

DEE/CADE



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Medeiros de Castro, Economista-Chefe substituto**, em 08/08/2023, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cade.gov.br/autentica, informando o código verificador **1268669** e o código CRC **0E047CF8**.