

Fórum Permanente do Gás LP



sindigás
Gás LP
energia brasileira

Sindicato Nacional
das Empresas
Distribuidoras de
Gás Liquefeito
de Petróleo
www.sindigas.org.br

3º Encontro
Brasília-DF
5 de junho de 2008



Multiplicidade de iniciativas legislativas e o poder da ANP

Riscos para o consumidor e para a concorrência

A importância do poder regulatório da ANP e o mercado de Gás LP

Fórum Permanente do Gás LP

3º Encontro | Brasília-DF | 5 de junho de 2008

Realização

Sindicágas – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Gás Liquefeito de Petróleo

Participações

Sergio Bandeira de Mello (Presidente do Sindicágas)

Antonio Marcos Umbelino Lôbo (Advogado)

João Geraldo Piquet Carneiro (Advogado)

Pedro Scazufca (Assessor da Presidência da Sabesp)

Edson Menezes da Silva (Superintendente de Abastecimento da ANP)

José Lima de Andrade Neto (Secretário de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia)

Nino Oliveira Toldo (Vice-presidente da AJUFE)

Mauro Grinberg (Presidente do Ibrac)

Ricardo Tonietto (Diretor Jurídico do Sindicágas)

André Gustavo (Jornalista / Moderador)



“O tema proposto para o encontro não poderia ser mais oportuno dentro da agenda de desenvolvimento econômico do país”

Umbelino Lôbo



3º Fórum Permanente do Gás LP deste ano foi realizado em 5 de junho, Dia Mundial do Meio Ambiente. A data não foi escolhida aleatoriamente. O objetivo era associar o Gás LP ao conceito de um energético limpo e absolutamente correto do ponto de vista ecológico.

E o tema proposto para o encontro – o poder da agência reguladora e o mercado de Gás LP – não poderia ser mais oportuno dentro da agenda de desenvolvimento econômico do país, em que a discussão de uma nova matriz energética está na pauta do dia.

Na década passada, auge do processo de privatização, apostavam-se todas as fichas na importância do papel das agências como órgãos independentes para regular a concessão de serviços públicos.

De lá para cá, acompanhamos com todo o interesse a evolução das ações empreendidas pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), foco de nossas atenções no Fórum dentro de uma discussão mais ampla sobre o mercado de Gás LP. É exatamente o resultado desse dia de debates que apresentaremos aqui.

Antônio Marcos Umbelino Lôbo

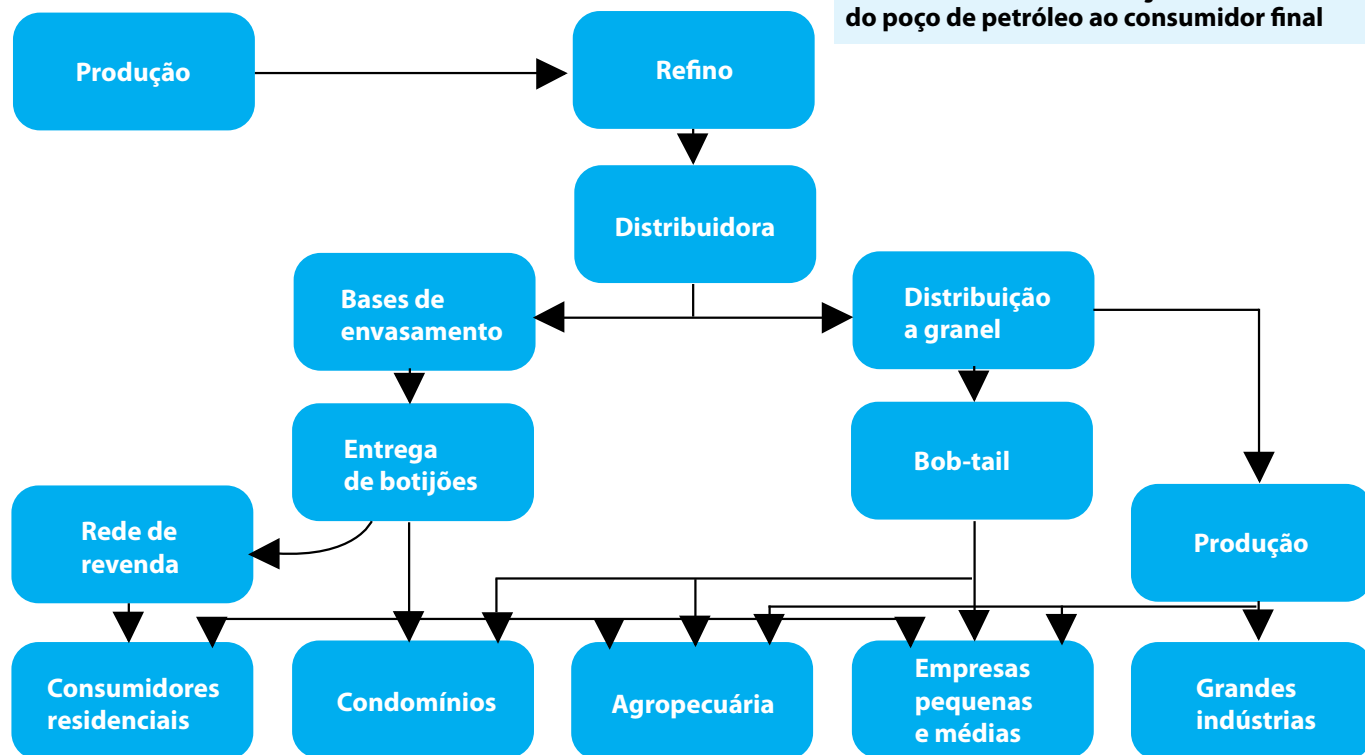
Especialista em Relações Governamentais

Algumas características do setor de Gás LP no Brasil

- O Gás LP abastece 95% dos domicílios brasileiros em 100% dos municípios
- Nos últimos dez anos, foi investido mais de R\$ 1 bilhão para troca ou melhoria dos 99 milhões de botijões do país

Uma visão panorâmica da cadeia do Gás LP

Fluxo de Distribuição do Gás LP
do poço de petróleo ao consumidor final



Multiplicidade de iniciativas legislativas e o poder da ANP

João Geraldo Piquet Carneiro

Advogado



“Produzir compulsivamente legislação transformou-se numa característica muito brasileira. Em quase tudo, o Legislativo quer se envolver”

Piquet Carneiro

O debate sobre a multiplicidade das iniciativas do Legislativo e o poder da ANP faz-se urgente no segmento de Gás LP, em franco estado de hiperregulação. Nosso ponto é entender que direção deveremos seguir em matéria de atividade regulatória no Brasil, hoje composta de muitas variáveis a influenciar seu rumo. As próprias agências encontram-se submetidas ao processo de judicialização de conflitos que tem sido uma marca dos últimos anos. Estatística recente elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça revela que em 2007 o Congresso Nacional aprovou 198 leis, o que já constitui um número bastante elevado, cerca de 50 vezes superior ao que se aprova nos Estados Unidos, por exemplo. Enquanto isso, três das principais agências reguladoras (ANEEL, ANTT e ANA) produziram juntas nada menos que 1.965 resoluções, ou seja, quase dez vezes mais atos normativos.

Em âmbito estadual, o cenário se repete. No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) criou 580 resoluções, contra 180 leis assinadas na Assembléia Legislativa gaúcha. Produzir compulsivamente legislação transformou-se numa característica muito brasileira. Em quase tudo, o Legislativo, seja ele federal ou estadual, quer se envolver, sem nenhuma ou pouca base técnica para assim atuar. Essa exacerbação é um fator extremamente prejudicial à qualquer atividade. Por trás dele, vem toda a preocupação com a estabilidade regulatória do país. E não há sinal de que essa tendência esteja sendo contida. Cada vez que existe um episódio marcante, procura-se agravar as penalidades cabíveis, criando-se um novo documento de exigência que, segundo seu autor, irá coibir uma nova ocorrência da mesma natureza. Isto é oportunismo político, um instrumento de marketing, formador de um lixo legislativo que, por sua vez, provocará mais adiante também o recurso ao Judiciário, porque há normas contraditórias entre si. Existe um conflito de competência entre as legislações federal, estadual e municipal na área de Gás LP.

O imediatismo sempre predomina quando nos deparamos com qualquer situação de transgressão. O sistema acaba sendo administrado por crises e não por busca de objetivos permanentes. Agora, as agências reguladoras talvez

estejam entrando em um estágio de mais tranquilidade. O governo se deu conta, pelo menos em algumas áreas, como de energia e petróleo, que as nomeações dos dirigentes precisam, evidentemente, ser técnicas, e não políticas. No fundo, isso não é novidade no Brasil, que tem agências reguladoras desde os anos 30. Os Institutos de Previdência, criados em 1937, já eram agências reguladoras. Ou seja, o que se chamava e ainda se chama de autarquias - órgãos da administração indireta - eram dotadas de independência decisória e autonomia financeira. Quando, a reboque, surgem as agências reguladoras, todo mundo queria virar uma delas. Foi uma correria! Houve quem, da área do café, quisesse criar a Agência Nacional do Café. Em busca da autonomia, haveria um departamento para o cafezinho, outro para o descafeinado. As autarquias brasileiras, ao longo dos anos 40, 50 e 60, foram sendo esvaziadas. Pouco a pouco, o ímã centralizador da União foi puxando o controle até os órgãos da Previdência - as principais autarquias - ficarem iguais a qualquer outro da administração direta, com os mesmos métodos de controle centralizados. E um fator que complica bastante a atividade da agência reguladora é justamente a atuação dos sistemas de controle. Cria-se um órgão técnico para exercer funções técnicas. Isto é uma forma de delegação de competência. Já há aí uma dificuldade de aceitar-se a delegação. Mas como é possível um órgão do governo não ser obediente ao presidente da República? O CAD, por exemplo, que existe desde os anos 60, apesar de pertencer à estrutura do Ministério da Justiça, não é um órgão submetido aos controles substantivos do ministro.

Tudo isso veio engendrando uma situação conflitante de variadas naturezas: entre o agente regulador e o regulado; entre o regulado e o usuário do serviço público; e entre a agência e os órgãos de controle. Hoje, as agências reguladoras têm uma grande contradição estabelecida, por exemplo, com o Tribunal de Contas da União. O caso mais evidente relaciona-se à ANP e à Petrobras. Esta, não aceitando o comando da agência reguladora, talvez por seu tamanho e poder político, questiona periodicamente os critérios utilizados pelo órgão técnico para fixar tarifas. Então, para que criar a agência? Basta perguntar ao TCU o que é o certo. Estamos vivendo uma situação em que o Tribunal quer reabrir todos os contratos para exploração de pedágio, porque na última licitação uma empresa espanhola fez uma proposta com preços muito inferiores aos de privatizações passadas. Se toda vez que mudar o preço numa nova rodada de concessões formos reabrir licitações, cairemos na grave questão da instabilidade normativa desses setores. O Judiciário está sendo convocado, permanentemente, a pronunciar-se sobre questões extremamente técnicas. Com isso, temos as demoras dos processos que, em alguns casos, podem ser insuportáveis, variando de estado para estado. São Paulo, por exemplo, apresenta morosidade inteiramente incompatível com a dinâmica da vida econômica que essas agências pretendem regular. Vemos o Superior Tribunal de Justiça (STJ) recebendo 2 mil novos processos mensais - 2 mil por ministro.

“Um fator que complica bastante a atividade da agência reguladora é justamente a atuação dos sistemas de controle”

Piquet Carneiro



Ainda que ele trabalhe 365 dias anualmente e não durma, não conseguirá julgar todos esses casos, gerando um acúmulo realmente crítico. E não temos perspectiva de uma reforma judiciária efetiva a curto prazo, apenas reformas parciais na tentativa de agilizar procedimentos.

No caso do gás, há uma grande omissão na legislação quanto à definição do papel a ser atribuído à agência reguladora. A competência de regular serviços públicos locais é também estadual e talvez até, complementarmente, municipal. Isso permite que surjam iniciativas como esta da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro que proíbe a venda de botijão de Gás LP em locais que dispõem de rede de Gás Natural. Trata-se de uma tentativa de fazer reserva de mercado para o GN, porque fere frontalmente o princípio da livre concorrência. No âmbito federal, temos outro exemplo de furor legislativo, que é a autorização da venda de botijões de Gás LP e GN, bem como sua recarga, nos postos de gasolina. Essa inconseqüente proposta pode levar, aí sim, a que tenhamos explosões significativas em nosso sistema de distribuição. A questão é o que fazer para impedir a fragmentação regulatória. Não há outro caminho a não ser pela via do convencimento do legislador sobre o equívoco representado por um projeto dessa natureza. Um aspecto que agrava ainda mais esse quadro é o papel que o Poder Público está adquirindo na provocação de situações de transgressão. O Estado induz o particular à condição de permanente irregularidade, seja criando normas inexecutáveis – por serem onerosas – ou por não querer ter custos. Hoje, o maior litigante na Justiça brasileira é o Poder Público, que recorre de todas as decisões, apesar das multas impostas pelo STF, para escapar dos pagamentos devidos.



“Por que a indústria está sempre sob ataque, sempre questionada e sujeita a mudanças, muitas vezes injustamente?”

José Lima

Debates

José Lima:

Nesse curto período de atuação da agência reguladora no Brasil, apesar das divergências pontuais que possam existir, há um entendimento generalizado de que seu papel é absolutamente fundamental. Mesmo com todas as dificuldades conceituais e conflitos que permearam a gênese da implantação da ANP. Mesmo com o setor ainda sujeito à delimitação clara das interfaces. A importância da agência constitui ponto pacífico no setor, e essa evolução é bastante significativa. Não pretendo entrar no mérito se são corretas ou não as tentativas de normatizar a indústria do Gás LP, mas refletir sobre por que se tenta fazer isso. Por que a indústria está sempre sob ataque, sempre questionada e sujeita a mudanças, muitas vezes injustamente? Em 2003, quando eu era Gerente-Executivo de Novos Negócios da Petrobras, a estatal ressaltou que havia um segmento importante do *business* do qual ela não participava, mas queria ser referência dentro de toda a cadeia. Fiquei, então,

com a incumbência de negociar a aquisição de uma empresa de Gás LP para a Petrobras. Durante alguns anos – isso inclusive já havia sido tentado várias vezes antes –, algumas iniciativas foram tomadas nesse sentido, mas sem sucesso, até, finalmente, a aquisição da Liquigás. Houve uma reação muito forte dos atores da indústria naquele momento, muito preocupados em como uma empresa que já era grande, verticalizada, poderia agregar valor a um setor já maduro, sem grandes crescimentos previstos. O argumento era de que a Petrobras tinha coisas para fazer mais importantes do que isso.

Naquele período, percebi que no negócio de Gás LP existiam questões sem fundamento que rondavam a cabeça de muita gente graduada, como a de que o setor constituía um grande cartel. Havia, também, a preocupação dos governos – sendo o Gás LP um produto que chega à quase totalidade do território nacional – em relação a custos diante da renda dos brasileiros. Este é um dos motivos principais pelos quais tanto se tenta regradar, verificar volumes no fundo do botijão, se isso está sendo roubado do comprador, por exemplo. O setor apresenta várias características desconhecidas por muitos e fica o conceito geral de que é um negócio combinado. Essa é uma percepção que a indústria ainda não conseguiu inverter. Enquanto não conseguirmos mostrar o contrário, vamos estar sujeitos a alguém dizer que isso e aquilo precisa ser revisto. A primeira ação necessária é identificar melhor quais as questões equivocadas e que precisam ser esclarecidas para a sociedade. Este é um negócio complexo em um país com a dispersão geográfica como o nosso e que exige uma logística fantástica. As críticas são injustas e precisam ser esclarecidas para que arrefeça o furor normativo e prevaleça a racionalidade econômica de auto-ajuste do mercado. Há outros pontos, como o pleito significativo da indústria de ampliar o setor, que vem basicamente estagnado ao longo dos anos em cima de 6 milhões de toneladas anuais. Essa é uma questão justa do ponto de vista dos atores, mas que revela um conflito: como incentivar um produto cujo preço não é economicamente o correto, não subiu na proporção da evolução do preço do petróleo. A Petrobras não tem interesse em incentivar um produto que é comprado lá fora para se vender aqui mais barato. Essa é a lógica que precisa ser equacionada sob pena de não se resolver a expansão do mercado de Gás LP. A indústria precisa mover-se para buscar soluções economicamente racionais.

Edson Menezes da Silva:

Quando uma instituição representativa de um segmento importante da sociedade brasileira, como o Sindigás, se diz desprotegida ao ver a autonomia da ANP ser desrespeitada, temos uma evidência de como a regulação no Brasil está se impondo. Há duas formas de refletir sobre o assunto, uma de mérito e outra de forma. Existe uma série de conflitos de atribuições ainda insuficientemente tratadas entre a União, Estados, municípios, Legislativo, Judiciário, órgãos reguladores, órgãos de defesa do consumidor, Tribunal de Contas etc., inevitáveis e

“Existe uma série de conflitos de atribuições ainda insuficientemente tratadas entre a União, estados, municípios, Legislativo, Judiciário”

Edson Silva



típicos de um processo de amadurecimento. Afinal, contabilizamos um período relativamente curto de modernização do Estado brasileiro. Portanto, é natural que nessa transição os conflitos apareçam. Vamos conviver com eles por algum tempo. Razão pela qual, quando surgem situações como esta de tentativa de legislar municipal, estadual e federalmente, os ajustes nas concepções dos sindicatos, das empresas e do próprio Legislativo é que vão ajudar a consolidar a modernização do Estado brasileiro. Esses conflitos de atribuições entre as unidades federadas eu chamaria de forma.



“É preciso estar aberto para ajustar as demandas da sociedade aos negócios. Isso exige respeito a regras”

Edson Silva

O conteúdo seriam as motivações pelas quais os diversos agentes querem fazer valer, através das instituições, os seus pontos de vista, como é o caso das medidas que os Legislativos nas várias esferas estão tentando. Se examinarmos o Legislativo como uma caixa de ressonância do clamor popular, é compreensível que um parlamentar queira alterar a legislação para que o consumidor de um bem de utilidade pública, como o gás de cozinha, possa adquirir um produto a um preço mais barato em embalagens menores. Mas, se essa motivação é justa, não há embasamento racional para um parlamentar que pretenda proibir a venda de Gás LP onde já exista rede de Gás Natural. A indústria, o órgão regulador, o Estado brasileiro, o Legislativo, quem quer que seja, não pode temer a inovação. É preciso estar suficientemente aberto, flexível para ajustar as demandas da sociedade aos negócios. Isso exige o respeito a regras capazes de disciplinar o conjunto de motivações dos atores sociais. Nós, na ANP, já temos, a despeito da insuficiência da presença do Gás LP na lei que instituiu a agência, três marcos regulatórios que norteiam as atividades do setor: a Portaria 297, de 2003, que regulamenta a revenda; a Resolução nº 15, de 2005, que regulamenta a distribuição; e a Resolução nº 5, de 2008, que acolheu uma norma da ABNT para critérios de segurança em áreas de armazenamento de recipientes. Há, então, conflito quando as Assembleias Legislativas pretendem disciplinar o tamanho de botijões em cada Estado. No Rio de Janeiro, foi aprovado, recentemente, o botijão de 8kg. Nada nos garante que, na próxima legislatura, a Assembleia julgue que deva ser de 4kg. De um lado, é preciso haver suficiente capacidade da indústria tanto quanto do Estado de absorver as novas demandas que a sociedade impõe. De outro, devemos investir na consolidação das normas que vão modernizando o Estado brasileiro, para o que a agência de regulação contribui de maneira significativa.

José Lima:

No momento em que se alterar o tamanho do botijão, a primeira coisa que vai acontecer, na contracorrente das expectativas, será o aumento do custo médio do produto, em razão dos novos investimentos necessários. A própria indústria deve resolver suas questões. Se houver racionalidade econômica, ela toma determinada decisão. Do contrário, não. Assim é o negócio em um ambiente competitivo, mas muitos dos atores sociais importantes não vêm por

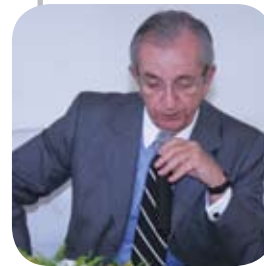
essa ótica. Eles enxergam do ângulo de que a população precisa ser melhor atendida em relação ao serviço. Para tanto, este deve ser permanentemente monitorado. O Gás LP configura um item de grande preocupação. Portanto, trafegamos em uma região muito estreita, que exige racionalidade econômica. Dentro desse contexto, as empresas sabem que estão sendo constantemente observadas. Precisamos achar soluções para isso. Estou recém-chegado na Secretaria de Petróleo e Gás e este assunto não foi em nenhum momento discutido no âmbito do Ministério, formalizado e levado ao presidente para estabelecer a posição do governo. Dizem que a melhor construção em lugar onde há terremoto e vendaval não é a rígida, mas a flexível. A rígida cai, a flexível adapta-se ao clima adverso. Vejo o setor nessa situação.

Piquet Carneiro:

De volta ao ponto da regulação central *versus* a demanda por regulações descentralizadas, trata-se de uma questão complexa à primeira vista. Diante de um país do tamanho do Brasil, com diferenças regionais tão acentuadas, é quase um milagre que se consiga entregar um botijão de gás lá no alto Amazonas e o outro, em Brasília. É evidente que a atividade como um todo deve ser regulada por uma agência única, federal, central. O empresário, que é quem viabiliza o negócio em última análise, precisa também ajudar a própria agência a mostrar onde a demanda local necessita ser atendida. Como é que se busca esse equilíbrio? Complicado. Levar um botijão para o alto de uma favela no Rio de Janeiro, por exemplo, é uma atividade que precisa ser de algum modo regulada. Mas, regulada por quem? Não há de ser um órgão federal que vai conseguir conhecer o detalhamento disso. Talvez haja aí um espaço para uma auto-regulação, com as empresas trabalhando em acordo no serviço de entrega, de forma a melhorar o atendimento. Até hoje, eu achava que haveria um declínio inevitável do segmento de Gás LP, principalmente, em consequência da entrada no mercado do Gás Natural. E, aqui, acabei convencido do contrário, pois esse fenômeno extraordinário de entregar botijões em 40 milhões de domicílios é imbatível. Aqui, o gás encanado nunca vai conseguir isso. É preciso haver um esclarecimento da própria autoridade em relação às características dessa capilaridade, como forma de impedir que no município do Rio de Janeiro, por exemplo, se crie uma proibição absurda de distribuir botijão em área dotada de GN. A questão está em como acomodar um país desse tamanho em um sistema regulatório central.

“Levar um botijão para o alto de uma favela no Rio de Janeiro é uma atividade que precisa ser de algum modo regulada”

Piquet Carneiro



Riscos para o consumidor e para a concorrência

Pedro Scazufca

Economista



***“A boa
regulação
exige que se
compreenda
com clareza
como
funciona cada
segmento
dessa cadeia”***

Pedro Scazufca

A questão dos aspectos concorrenciais no mercado de Gás LP envolve três vertentes principais: a regulação, a proteção à marca e a concorrência em si. Como foi destacado aqui, a efetividade da regulação é fundamental para o setor, em especial por inibir a informalidade e garantir a segurança do produto. A proteção à marca tem o papel de corrigir algumas falhas de mercado, que serão abordadas adiante. A boa regulação exige que se compreenda com clareza como funciona cada segmento dessa cadeia, que pode ter estruturas de mercado bastante diferenciadas. É bem diversa a maneira como se vai regular uma estrutura com pouquíssimos produtores de outra que engloba milhares de revendedores. A presença da economia informal no Brasil, um tema ao qual talvez não se dê a atenção necessária, é relativamente maior do que em outros países e influencia fortemente a cadeia de Gás LP. Segundo estudos do Banco Mundial, o país teria um quadro de quase 40% de informalidade. Outros países da América Latina, como Argentina e México, também apresentam uma economia informal muito grande, mas aqui é ainda maior. Nos chamados BRICs, encontramos uma economia informal razoável, como na Índia. Na China, já não é tão grande. A Rússia aparece com uma taxa superior a nossa, em torno de 45%. Nesse mapeamento, notamos uma correlação preocupante entre a informalidade e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Todos devem concordar que a informalidade é prejudicial ao desenvolvimento. Pelo ângulo profissional, há um baixo incentivo para treinamento. Para a firma, existe a dificuldade de acesso ao crédito. Por fim, o mercado não dispõe de incentivo para investir. É muito diferente de uma empresa formal, que tem uma marca e toda uma reputação para proteger. No caso específico do Gás LP, o efeito nocivo da informalidade, com a venda de botijões piratas, pode ser muito grave, já que a segurança é um fator primordial no setor. Sobretudo quando consideramos que os mais de 5 mil municípios brasileiros são atendidos integralmente por botijões de Gás LP, um produto altamente inflamável e que exige extremo cuidado em todas as etapas de produção. Nesse sentido, é interessante destacar que todo o investimento feito nos últimos anos levou à queda nas estatísticas de acidentes a partir de 1996, conforme dados da Polícia Militar do Estado de São Paulo. O marco regulatório do setor já aborda a questão da pirataria. A Resolução 15 da ANP, no artigo 36, diz que são vedados

ao distribuidor o envasilhamento, a guarda ou comercialização de recipiente transportável de outra marca que não a sua. Exceto para guarda nos casos em que o distribuidor for nomeado por autoridade competente fiel depositário do referido recipiente. Temos aí um caso de restrição vertical, que pode ou não ser bom para o mercado, dependendo da estrutura envolvida. Segundo a Resolução 20, “embora tais restrições constituam a princípio limitações de livre concorrência, podem, também, apresentar eficiências econômicas”. Não necessariamente menos competição significará algo ruim, pois poderá estar associada a uma eficiência econômica de tal maneira que para o mercado seja melhor. Os casos específicos estão relacionados à economia de custo de transação para os produtores e ofertantes, seja evitando que a intensificação da concorrência entre as marcas levem proliferação de condutas oportunistas dos revendedores, fornecedores ou concorrentes em prejuízo da qualidade dos serviços e detrimento de sua reputação, seja assegurando ao revendedor e ao fornecedor remuneração adequada para efetivá-los na alocação de recursos e oferta de bens e serviços.

Em relação a um possível conflito ou complementaridade entre propriedade intelectual e defesa da concorrência – e suas implicações na proteção à marca na cadeia do Gás LP –, foi feita uma pesquisa pelo Banco Mundial com cerca de 10 mil empresários envolvendo duas perguntas. Uma relacionada à defesa da concorrência e práticas anticompetitivas. Outra, referente à propriedade intelectual. A primeira: quão problemáticas são as práticas anticompetitivas do governo ou de empresas privadas para operação e crescimento de seu negócio? E a segunda pergunta: quão sérias são as práticas de violação dos direitos autorais, patentes ou marcas para a sua firma? Como resultado, temos que as práticas anticompetitivas são obstáculos significativos para as companhias em países onde o sistema de marcas e patentes funcionam de maneira mais efetiva. Os países em que os empresários registraram as piores práticas anticompetitivas são aqueles em que há menos patentes e marcas. Uma outra evidência quanto às violações da propriedade intelectual estão correlacionadas à importância dessas práticas. A partir desses dados, realizamos um estudo que indicou que o uso de um sistema de propriedade intelectual reduz a probabilidade de práticas anticompetitivas. Isto é uma maneira de mostrar que propriedade intelectual e defesa da concorrência são práticas complementares e não contraditórias. O objetivo comum das duas áreas pode fortalecer a cooperação entre as agências de defesa da concorrência e da propriedade intelectual.

No que se refere à cadeia do Gás LP, a importância da marca está diretamente vinculada à segurança do consumidor, aspecto fundamental nesse ramo, onde ocorrem falhas de mercado. Por um lado, existe a informação assimétrica, pois o usuário encontra dificuldade para avaliar o produto, se é ou não apropriado para consumo. E há também a externalidade negativa, até interes-

“No que se refere à cadeia do Gás LP, a importância da marca está diretamente vinculada à segurança do consumidor”

Pedro Scazufca





*“Uma certa
regulação é
necessária,
quer seja auto-
regulação ou
regulação da
agência. Isso
é algo a ser
discutido”*

Mauro Grinberg

sante: o benefício social das medidas de segurança é maior que o benefício privado. Mas será que o privado aceita uma segurança menor? Acredito que não. Quando acontece algum tipo de acidente com gás, ele prejudica não só aquele que adquiriu o produto, mas a todo o círculo de pessoas em volta dele. Por isso afirmar-se que, do ponto de vista econômico, a segurança leva a um benefício social maior do que o privado. Todas essas características do mercado conduzem a uma tendência à integração vertical, que traz uma externalidade positiva de reputação. São imensos os prejuízos da concorrência com os botijões piratas, que aproveitam os investimentos e o prestígio das marcas consolidadas, daí a importância de sua proteção. Por último, há a questão da intervenção no mercado de Gás LP e a competição entre este e o Gás Natural. Em diversos usos, pode-se dizer que os dois combustíveis são produtos substitutos. Portanto, para o consumidor é bom que existam as duas opções, pois a concorrência leva a um preço melhor. A regulação não tem que se preocupar em proibir uma ou outra modalidade. Seu objetivo deve ser a máxima segurança nos dois segmentos. A reserva de mercado para o GN fortalece o poder econômico, prejudicando o consumidor. É preciso ter cuidado, ainda, com a obrigatoriedade de ofertar-se um determinado tipo de botijão. Pode ser mais vantajoso em termos de preço não adquirir uma embalagem tão pequena. Isso precisa ser ponderado, não imposto. Em síntese, temos todos esses pontos relevantes para constituir uma agenda de trabalho.

Debates

Mauro Grinberg:

Conclamo a todos a visitar o site do Ibrac (www.ibrac.org.br), entidade que trata de assuntos de concorrência – seu viés mais forte –, defesa comercial e direitos das relações de consumo. Como estabelecer concorrência em um mercado onde o botijão tem marca e o concorrente em algumas áreas da cidade, o GN, tem também uma vinculação com uma empresa específica, ou seja, o consumidor fica preso a um só fornecedor? Trata-se, neste caso, de uma concorrência complicada, pela vinculação do consumidor ao fornecedor. Não existe mágica para resolver essa equação, mas uma certa regulação é necessária, quer seja auto-regulação ou regulação da agência. Isso é algo a ser discutido, assim como o tamanho do botijão. Mas, obviamente, é preciso estimular o direito à concorrência para garantir a escolha do consumidor.

Nino Oliveira Toldo:

A questão da fúria normativa já vem de muitos anos. Quando falamos em reformas na administração pública, nas agências reguladoras e fiscais, es-

quecemos qual o impacto disso sobre o Poder Judiciário. E a experiência nos demonstra que o impacto é desastroso. Não só pela quantidade de demandas, como pela falta de especialização técnica quanto aos temas levados à decisão do juiz. Principalmente, no âmbito da Justiça Federal, em que deságuam as questões relacionadas às agências reguladoras. Às vezes, o excesso de demanda nos Tribunais Superiores decorre, também, de uma permissividade na chegada dos recursos até eles. O STJ não deve julgar matéria de fato, e sim de direito – apenas interpretação da legislação federal. Dispomos de mecanismos de controle concentrado que poderiam ser mais utilizados para conter essa fúria normativa. Esse problema sério de capacidade de absorção das demandas no Judiciário vem muito da desconfiança generalizada que existe no país. A tudo se julga e recorre, pois não se aceita uma sentença única de um órgão técnico. A decisão na esfera administrativa é depois questionada no Judiciário em primeiro grau, vai para o segundo, dali para instâncias extraordinárias e, lá na frente, o Poder Público passa um rescisório. Dez anos mais tarde, uma questão que havia sido decidida volta com uma nova roupagem.

Mas hoje há, sim, uma preocupação a respeito da repercussão econômica das decisões judiciais. Nesse sentido, entra a necessidade de especialização dos órgãos jurisdicionais. Não é razoável um juiz decidir uma ação de usucapião, depois uma questão previdenciária e, mais adiante, uma que envolva direito da concorrência. No âmbito das discussões relacionadas a serviço público, seria importante que houvesse junto aos departamentos jurídicos das concessionárias – e até nas agências – uma espécie de área de conciliação para evitar que demandas dessa natureza venham a desaguar no Judiciário. É inadmissível, por exemplo, que o Poder Público, a não ser em casos absolutamente extremos e pontuais, litigue contra ele próprio no Judiciário. Existem inúmeras situações assim, o INSS contra a União, a Petrobras em conflitos com a própria ANP. Se determinado setor econômico é regulado por uma agência, as decisões técnicas desta precisam ser absorvidas e respeitadas. O Judiciário deveria constituir o recurso último. O que vem acontecendo no país há anos é a banalização desse Poder, a pretexto da garantia de acesso à Justiça por qualquer motivo. A lei perdeu seu valor. Como a lei não é suficiente, vamos fazer o quê? Constitucionalizar. Isto foi bastante recorrente em matéria tributária. Quando o STF declarava inconstitucionalidade de uma certa lei, o governo não só a alterava, como muitas vezes a levava para a Constituição. Há inúmeras peças na nossa Carta que não deveriam em princípio estar lá. Em paralelo à regulação, é preciso haver fiscalização eficaz, para gerar sua efetividade.

“Se determinado setor econômico é regulado por uma agência, as decisões técnicas desta precisam ser absorvidas e respeitadas”

Nino Toldo



A importância do poder regulatório da ANP e o mercado de Gás LP

Sergio Bandeira de Mello

Presidente do Sindigás

O Fórum Permanente do Gás LP chega a sua terceira edição como um importante canal de comunicação de nosso setor de Distribuição com os demais agentes do mercado e, em especial, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Pretendemos criar um ambiente de debate aberto, que registre as mais diferenciadas opiniões. Este 3º Fórum teve como foco as crescentes ameaças ao desenvolvimento do setor, vítima, tradicionalmente, de proposições legislativas “milagrosas”.



“Observa-se no Legislativo Federal a tendência a esquecer que ele próprio instituiu as agências reguladoras para regulamentar o setor”

Sergio Bandeira

A distribuição de Gás LP envolve um sistema complexo, a exigir um trabalho conjunto para a formulação de soluções técnicas eficientes e duradouras. Não parece ser este o ponto de vista atual do Poder Legislativo, em especial nos estados, que, sem respeitar a competência federal para matérias relacionadas a petróleo, estabelece regras para o mercado que acabam por ferir as normas da Agência Nacional de Petróleo (ANP). Da mesma forma, observa-se no Legislativo Federal a tendência a esquecer que ele próprio instituiu as agências reguladoras para regulamentar o setor com agilidade e conhecimento técnico. No entanto, surgem propostas que são aprovadas sem considerar notas técnicas da ANP ou mesmo sem que esta seja ao menos consultada ou convocada para audiências públicas.

Acima de tudo, destacamos que nosso setor mantém um excelente relacionamento com a ANP. Desejamos mostrar que é possível, sim, trabalhar com agências de forma colaborativa sem estar em absoluto tolhendo sua soberania. Mesmo discordando em vários aspectos das normas, nenhuma de nossas associadas move ação para recorrer às regulamentações da agência nesse momento. Por uma razão simples: a discussão democrática se dá à exaustão, e não cabe a nós buscar recursos na Justiça para contestar o que foi amplamente debatido e acordado *a priori*. Este 3º Fórum trouxe a perspectiva de combater a fúria normativa que tanto tiraniza o segmento de Gás LP, com o excesso de litígios desnecessários, em prol de um mesmo alvo, o consumidor.

Precisamos trabalhar para mudar a percepção que se tem do Gás LP, através da reconstrução da imagem do produto como um combustível moderno e al-

ternativo ao Gás Natural. Até pouco tempo, a associação que se fazia a “gás” era de algo ruim, perigoso. Por uma poderosa estratégia de comunicação, a introdução do GN no mundo inteiro como solução energética foi tão bem feita que o termo “gás” adquiriu um atributo muito positivo. Quando se fala em Gás LP, a mídia faz a tradução automática para “gás de cozinha”. Esse vício prejudica a mudança do conceito geral de um produto antiquado para um moderno energético. Precisamos trabalhar no sentido da revisão dos preços diferenciados estabelecidos pela Petrobras para as embalagens de 13kg e 45kg. Enquanto o custo deste último – destinado ao consumo industrial – está artificializado para cima, o de uso domiciliar está, e muito, artificializado para baixo. O botijão doméstico custa em média R\$ 0,16 por pessoa ao dia, provavelmente, a despesa mais baixa que a família tem em qualquer um de seus insumos. Com a manutenção desse preço irreal, estamos batendo a venda até de óleo combustível, uma anomalia total, pois o certo seria ganharmos o mercado do chuveiro elétrico.

Estamos convictos de que o caminho para a superação de velhos estigmas e o reposicionamento do Gás LP no mercado deverá passar pela via do consenso, encontrando-se agendas convergentes para acelerar o diálogo entre todos os *players* do segmento. Aqui, estão registradas algumas das manifestações mais expressivas feitas durante este excepcional encontro. Agradeço a presença de todos que enriqueceram os debates e engrandeceram nosso setor.

Ricardo Tonietto:

As empresas de Gás LP foram inovadoras quando, em 1995, procuraram o governo para encontrar uma forma de auto-regulamentar o setor. Hoje, absolutamente todas as normas estão validadas pela Agência Nacional de Petróleo, que, ao editar uma resolução, o faz através de audiências públicas, em que as questões, quer da revenda ou da distribuição, são amplamente discutidas com toda a sociedade. A legitimidade para regular, evidentemente, é da agência, que muitas vezes diverge de um ponto de vista de outro *player* do setor, mas dá oportunidade de manifestação a todos. Esse cuidado tem evitado o ingresso de ações judiciais em nosso setor.

Temos, sim, ações antigas, algumas até anteriores à própria agência. Uma das questões ainda em curso se refere ao uso de botijões de outras marcas, já que o consumidor é livre para escolher o fornecedor. Outra questão, que não existe mais, relacionava-se à cota de Gás LP fornecido pela Petrobras. Isso era estabelecido com mão-de-ferro, muitas vezes fixado lá atrás pelo CNP, DNC e, depois, pela agência, com base em um universo de botijões e capacidade de tancagem. A pergunta reside em que esses dois pontos podem

“A legitimidade para regular, evidentemente, é da agência, que muitas vezes diverge de um ponto de vista de outro player do setor”

Ricardo Tonietto



trazer problema ao consumidor e à concorrência em geral. Quanto ao primeiro, é preciso que tenha segurança de que o produto que está adquirindo foi abastecido pela mesma empresa à qual pertence o recipiente. Se ele recebe um botijão de determinado fornecedor, mas abastecido por outro, até mesmo em amparo a uma decisão judicial, como acontece muitas vezes, está sendo lesado, por não ter a clareza dessa informação. Além disso, há o fato de que as empresas estão obrigadas a fazer manutenção a cada retorno do botijão. Uma empresa que recorre à Justiça, certamente, não vai proceder à manutenção do botijão de outrem. O consumidor, então, é afetado nessas duas pontas. Sobre o aspecto concorrencial, a empresa que se vale da decisão judicial para usar botijão de outra marca não fará a manutenção devida, auferindo vantagem econômica frente ao fornecedor lesado. É evidente que ela vai obter um crescimento de volume sem uma real capacidade de armazenagem ou de comercialização dos botijões, gerando a pirataria. O Sindigás, sempre que se depara com situações assim, tenta ingressar nessas ações na qualidade de assistente, defendendo a agência para fazer valer a regulação existente. Quanto a questão da concorrência legislativa é bom chamar atenção para o fato de que, às vezes, conseguimos conversar com o autor do projeto e sensibilizá-lo de que o que está propondo é um absurdo. No caso específico dos botijões de 5kg e 8kg no Rio de Janeiro, caberia à agência definir outras condições. Não é o legislador estadual que deve se preocupar com isso. Nesse caso, o Sindigás, provavelmente, vai propor uma Adin. Entendemos não ser razoável que o Estado, em que esfera for, intervenha no poder regulatório da ANP. Lutamos e lutaremos para que prevaleça a ação legítima e democrática que a agência tem sempre praticado.



“Entendemos não ser razoável que o Estado, em que esfera for, intervenha no poder regulatório da ANP”

Ricardo Tonietto



Sindicato Nacional
das Empresas
Distribuidoras de
Gás Liquefeito
de Petróleo
www.sindigas.org.br