

DIFERENCIAÇÃO DE PREÇOS NA COMERCIALIZAÇÃO DE GLP: UM PROBLEMA REGULATÓRIO OU DE POLÍTICA PÚBLICA?

Heloisa Borges Bastos Esteves

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

hesteves@anp.gov.br

Lúcia Maria Navegantes de Oliveira Bicalho

Economista.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

lbicalho@anp.gov.br

Maria Tereza Alves de Oliveira Filha

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural.

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

mfilha@anp.gov.br

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo discutir a atual política de diferenciação de preços de GLP e seus efeitos, determinando em que medida os comportamentos observados nos agentes constituem um problema regulatório e em que medida decorrem do próprio desenho da política pública para o setor. Para isso, o trabalho será composto por quatro seções, além de uma breve introdução. A primeira seção apresenta um breve histórico acerca da regulamentação vigente para os segmentos de distribuição e revenda de GLP e aponta as principais características da política de preços adotada no Brasil. A seção seguinte destaca as possíveis distorções referentes à atual política de preços e também os sistemas de incentivos que podem ser implementados. A terceira seção analisa a questão sob a ótica dos possíveis incentivos à ocorrência de infrações regulatórias, concorrência desleal e/ou de práticas anticompetitivas. A última seção sintetiza as principais conclusões do trabalho.

Palavras-Chave: Gás Liquefeito de Petróleo. Regulação Econômica. Defesa da Concorrência.

LPG PRICE DIFFERENTIATION: A REGULATORY PROBLEM OR A PUBLIC POLICY ISSUE?

ABSTRACT

This paper analyses the current LPG prices policy in Brazil and its main effects on the regulated markets, trying to determine if, and to what extent, the design of the public policies and the regulatory design are affecting the market players observed behavior. In order to do that, the paper was structured into four sections, as well as a small introduction. The first section presents a brief history about the current regulatory framework of the LPG distribution and retail segments, and indicates the main characteristics of the price policy adopted in Brazil. The second section highlights the possible distortions on the current policy, and its effects in terms of incentives to the economic agents. The third section analyses the problem from the perspective of the possible incentives related to the occurrence of regulatory infractions, unfair competition and/or anticompetitive practices. Finally, the last section summarizes the main conclusions of the article.

Key-Words: Liquefied Petroleum Gas, Economic Regulation, Antitrust.

Área Temática: Políticas Públicas

I - INTRODUÇÃO

O segmento de GLP foi, historicamente, marcado pela intervenção do Estado que tem como marco inicial o Decreto-lei n.º 395, de 29 de abril de 1938, que instituiu o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o qual, dentre outras competências, autorizava, regulava e controlava todas as etapas da cadeia produtiva do setor, bem como toda infraestrutura de movimentação e armazenamento de petróleo e seus derivados.

De fato, a manutenção dos preços de GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda foi preocupação constante do governo brasileiro, tendo inúmeros instrumentos sido utilizados para alcançar este objetivo, tais como o controle dos preços ao longo da cadeia produtiva, subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis e, mais recentemente, a diferenciação dos preços de GLP segundo classes de consumidores.

O presente trabalho tem como objetivo discutir a atual política de diferenciação de preços de GLP e seus efeitos, determinando em que medida os comportamentos observados dos agentes constituem problema regulatório e em que medida estes decorrem do próprio desenho de política pública para o setor.

II – REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DE DISTRIBUIÇÃO E DE REVENDA DE GLP – UM BREVE HISTÓRICO

A Resolução ANP n.º15, de maio de 2005, estabelece os requisitos necessários à autorização, às pessoas jurídicas, para o exercício da atividade de distribuição de GLP. A referida norma prevê autorização diferenciada de acordo com a modalidade distribuição: a granel e envasado ou somente a granel, e permite ao distribuidor a comercialização do GLP envasilhado por intermédio de postos revendedores autorizados pela ANP ou diretamente ao consumidor final, situação em que o estabelecimento do distribuidor deverá estar previamente autorizado pela ANP para o exercício da atividade de revenda, nos termos da Portaria ANP n.º 297/03.

O distribuidor pode adquirir o GLP de agentes produtores ou importadores¹, de outro distribuidor do produto², ou diretamente no mercado externo³, devendo possuir

¹ Devidamente autorizados pela ANP, nos termos da Portaria ANP 203/98.

capacidade de tancagem operacional para receber a quantidade a ser adquirida de GLP. No caso de operar na modalidade envasado e a granel, deverá, ainda, possuir instalações específicas para o envasilhamento dos recipientes transportáveis a serem comercializados.

A partir da edição da Resolução n.º 15/2005, a ANP passou a homologar previamente os contratos de compra e venda de GLP celebrados entre produtor ou importador e o distribuidor⁴. Para efetuar a homologação, os seguintes aspectos são avaliados: (i) compatibilidade entre o local e modal de entrega de GLP pelo produtor ou importador e a localização geográfica da(s) base(s) própria(s) ou de terceiros de distribuidor; (ii) compatibilidade entre a quantidade de GLP contratada para acondicionamento em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg e o universo desses recipientes, por distribuidor; (iii) histórico de vendas de GLP em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg referente aos últimos seis meses anteriores ao da homologação do contrato; oferta e a demanda nacional de GLP. Para um novo distribuidor, outro aspecto a ser avaliado refere-se à projeção do volume a ser comercializado nos três primeiros meses de operação em consonância com o estudo técnico-econômico do empreendimento.

Cabe ressaltar que as barreiras à entrada de agentes no mercado de distribuição de GLP⁵ são, essencialmente, as de natureza institucional ou as que derivam de vantagens absolutas de custos. Os requisitos técnico-econômicos estabelecidos por meio da regulamentação da ANP constituem barreiras institucionais e, no que diz respeito à comercialização de GLP acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg, tais barreiras podem dificultar a atuação de um agente entrante na medida em que o universo de recipientes e as vendas referentes aos últimos seis meses de GLP são elementos cruciais para a definição da quantidade de GLP a ser adquirido nessa modalidade, tendo em

² Devidamente autorizado pela ANP, nos termos da Resolução n.º 15/2005.

³ Neste caso o distribuidor deve possuir autorização da ANP para o exercício da atividade de importação de GLP, nos termos da Portaria ANP 203/98.

⁴ Antes de advento da Resolução n.º 15/2005, a aquisição de GLP dos produtores, pelos distribuidores, estava sujeita à sistemática de aprovação de pedidos estabelecida nos termos da Portaria MINFRA 843/90. No âmbito da referida sistemática, os distribuidores apresentavam à ANP, em reuniões mensais por ela coordenadas, seus pedidos de suprimentos. A partir de então, os volumes eram alocados, pela ANP, a cada distribuidor segundo as disponibilidades do produto, considerando-se a capacidade de armazenagem de cada distribuidor, bem como a quantidade de vasilhames de sua marca.

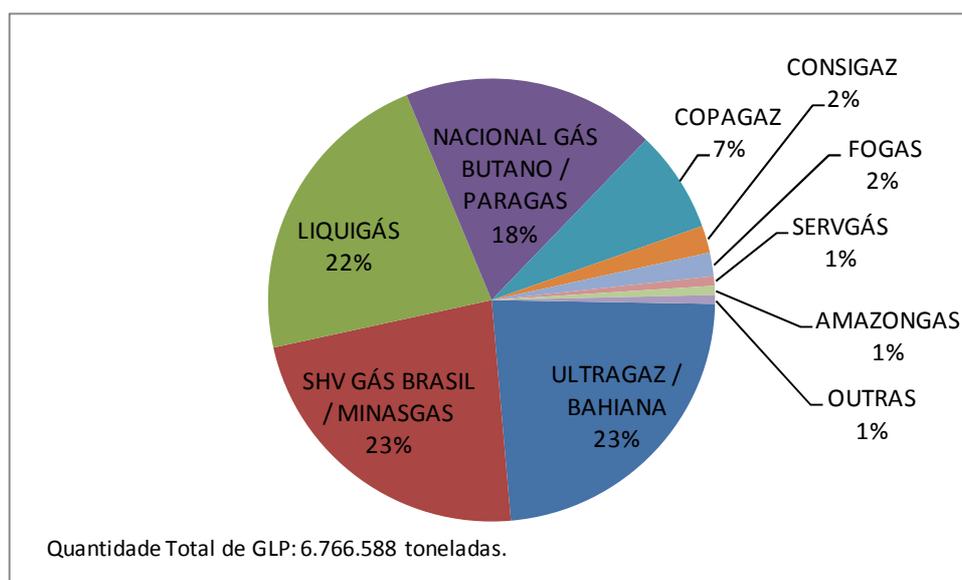
⁵ A definição de barreiras à entrada é objeto de debates na teoria econômica. Em geral, pode-se afirmar que as barreiras à entrada são condições ou comportamentos que restringem a entrada do capital no mercado, impedindo a entrada em tamanho suficiente para controlar o comportamento anticoncorrencial. As barreiras à entrada podem ser classificadas em barreiras estruturais, comportamentais e outros tipos de barreiras à entrada. São barreiras estruturais aquelas existentes em função da estrutura do mercado relevante (como barreiras legais ou regulatórias, presença de *sunk costs* no investimento, vantagens absolutas de custos, economias de escala e escopo, etc). São barreiras comportamentais aquelas relacionadas ao comportamento das empresas já existentes no mercado (adoção de preço teto, ameaça de preços predatórios, existência de excesso de capacidade ociosa ou a existência de uma estrutura de contratos que dificulte a entrada).

vista a diferenciação de preços na aquisição do produto a ser comercializado em recipientes de até 13 kg ou em recipientes de maiores capacidades e/ou a granel.

Outra importante barreira à entrada de novos agentes na atividade de distribuição de GLP é o alto investimento requerido em instalações, equipamentos e logística. Em decorrência da especificidade do combustível, as redes de produção, transporte e distribuição são sistemas de tempo real, e, portanto, a infra-estrutura necessária para o transporte e a distribuição, além de apresentar um baixo grau de flexibilidade, é intensiva em capital ⁶.

Nesse contexto, vale expor que o mercado de distribuição de GLP é composto por 22 distribuidoras das quais quatro fazem parte do mesmo grupo econômico de outras quatro ⁷. É um mercado com elevado grau de concentração econômica. Segundo dados de comercialização referentes ao ano de 2008, cerca de 90% das vendas totais de GLP ⁸ foram realizadas por apenas 04 empresas conforme o Gráfico 01.

GRÁFICO 01: VENDAS DE GLP POR DISTRIBUIDORA (Ano: 2008).



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em <http://www.anp.gov.br/petro/glp.asp>

⁶ “A estrutura de mercado do gás liquefeito de petróleo no Brasil: Padrão de concorrência e fatores determinantes de competitividade” – Daniela Lomba do Nascimento – Monografia IE/UFRJ. 2000

⁷ Fazem parte do mesmo grupo econômico: Ultragaz e Bahiana; Nacional Gás Butano e Paragás; SHV Gás Brasil e Minasgás; Consigaz e Gasball.

⁸ Dados disponíveis no site da ANP (<http://www.anp.gov.br/petro/glp.asp>). Cabe ressaltar que a maior parte do GLP vendido no país é comercializado em vasilhames de 13 kg (os chamados botijões P13). De todo o GLP vendido no ano de 2008, cerca de 73% foi comercializado em botijões P13, o restante foi comercializado a granel ou em outros tipos de vasilhames.

No que tange ao exercício da atividade de revenda de GLP, a Portaria ANP n.º 297/03, de novembro de 2003, estabeleceu que o cadastramento da pessoa jurídica interessada em atuar na atividade de revenda passará a ser efetuado por uma entidade cadastradora credenciada pela ANP. Cumpridas as condições previstas na referida Portaria, a ANP outorga a autorização para o exercício da atividade de revenda ao interessado.

Com a publicação da Portaria ANP n.º 297/03, houve uma reformulação no conceito de autorização ao revendedor, removendo-se o vínculo ao distribuidor, como determinava a Portaria MINFRA n.º 843/90⁹, e introduzindo-se o conceito de revenda multimarca, já que o revendedor pode agora comercializar diversas marcas desde que os distribuidores sejam indicados na Ficha Cadastral¹⁰. Os postos revendedores que já se encontravam em operação antes da publicação da Portaria ANP n.º 297/03 poderão também se vincular a vários distribuidores, desde que a ANP seja informada pelas empresas de distribuição.

No que se refere às barreiras à entrada no segmento de revenda de GLP, podem ser consideradas baixas tanto as barreiras institucionais (tendo em vista que a retirada da maior barreira existente até 2003, qual seja, a vinculação do revendedor a uma única distribuidora), quanto às barreiras econômicas, dado o reduzido volume de investimento requerido. Vale dizer que, atualmente o mercado conta com cerca de 36.000 postos revendedores de GLP¹¹.

III – POLÍTICA DE PREÇOS DO GLP

Entre 1954 e 1990, a política de preços dos derivados de petróleo - dentre eles o GLP - teve como característica a efetiva intervenção governamental, baseada fortemente em estratégias de controle e uniformização dos preços em todo o território nacional, operacionalizadas através de subsídios cruzados sobre o transporte e sobre o produto (preço ex-refinaria). O subsídio e a equalização dos preços acabaram por disseminar o uso do

⁹ A Portaria MINFRA n.º 843, de 31/10/1990, que autoriza, às pessoas jurídicas, o exercício da atividade de distribuidor de Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), determina que as distribuidoras podem comercializar o GLP envasilhado diretamente ou por intermédio de sua rede de postos revendedores, os quais podem ser próprios ou credenciados (pelas próprias distribuidoras). As distribuidoras informam à ANP, até o dia 30 de cada mês, a razão social, o CNPJ e o endereço de todos os postos revendedores credenciados e descredenciados no mês anterior, bem como a data de seu credenciamento ou descredenciamento.

¹⁰ Informações adicionais podem ser obtidas no *website* da ANP:

¹¹ Esse número considera os postos revendedores de GLP autorizados nos termos da Portaria ANP n.º 297/03; e os postos revendedores credenciados por distribuidor nos termos da Portaria MINFRA n.º 843/90, segundo dados fornecidos pela Superintendência de Abastecimento em 29/01/09.

GLP por todo o país, de modo que o derivado tornou-se o principal combustível para cocção em todos os municípios do país.

Vale destacar que, o primeiro critério oficial para a formação de preço do derivado, entretanto, foi instituído apenas em 1956, com a Lei n.º 2.975/56, que se baseava na sistemática de paridade entre os preços dos derivados de produção nacional, nas refinarias, e os seus similares importados, nos portos de destino. Desde então, diversos outros critérios de preços foram utilizados pelo governo.

O processo de desregulamentação dos preços dos combustíveis foi iniciado em meados da década de 90. No caso do GLP, o marco inicial foi a publicação da Portaria MF n.º 195, de 31 de julho de 1996, que fixou o preço de faturamento do GLP ex-refinaria e liberou os preços dos fretes, e as margens de distribuição e revenda, observados os preços máximos de venda ao consumidor que, à época, eram divulgados por portarias específicas do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) do Ministério das Minas e Energia. Posteriormente, a Portaria MF/MME n.º 322, de 30 de novembro de 1998, liberou os preços do GLP, vendido a granel, assim como acondicionado em vasilhames (botijões), nas unidades de comércio atacadista e varejista nos Estados das regiões Sul e Sudeste. Com a publicação da Portaria Interministerial MF/MME n.º 125, de 03 de maio de 2001, ocorreu a liberação dos preços nas demais localidades do país.

No que se refere aos preços dos derivados nas refinarias, a Portaria Interministerial MF/MME n.º 3, de 27 de julho de 1998 estabeleceu que os reajustes desses preços seriam calculados por meio de fórmula paramétrica. Essa sistemática de reajuste permaneceu em vigor até 31 de dezembro de 2001¹².

O referido processo de desregulamentação foi finalizado em 01/01/2002, com a substituição da PPE¹³ pela CIDE¹⁴, a liberação dos preços nas refinarias e centrais produtoras e a queda de barreiras legais à importação de combustíveis. Destaca-se que a PPE era um mecanismo pelo qual foi estabelecido um subsídio cruzado entre os preços ao produtor dos derivados de petróleo, que permitia, nas unidades produtoras, redução dos preços de GLP compensada por acréscimos dos preços de outros derivados, em especial, gasolina e diesel.

¹² O art. 69 da Lei n.º 9.478/97 (Lei do Petróleo) estabeleceu que, “durante o período de transição de, no máximo, trinta e seis meses, contados a partir da publicação desta Lei, os reajustes e revisões dos preços dos derivados básicos de petróleo e do gás natural, praticados pelas refinarias e pelas unidades de processamento, serão efetuados segundo diretrizes e parâmetros específicos estabelecidos, em ato conjunto, pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia”. Esse prazo foi prorrogado até 31 de dezembro de 2001, pela Lei n.º 9.990, de 21 de julho de 2000.

¹³ Parcela de Preço Específica, instituída pela Portaria Interministerial MF/MME n.º 3, de 27/06/1998.

¹⁴ Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, criada pela Lei n.º 10.336, de 19/12/2001.

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) foi criada pela Lei n.º 10.336, de 19/12/2001, e incidia sobre as operações de importação e comercialização no mercado interno de gasolinas e suas correntes, diesel e suas correntes, querosene de aviação e outros querosenes, óleos combustíveis, gás liquefeito de petróleo, inclusive o derivado de gás natural e de nafta e álcool etílico combustível. Quando da criação da CIDE ficou estabelecida que a alíquota específica para o GLP era de R\$ 136,70 por tonelada, a qual sofreu alterações por meio de instrumentos normativos¹⁵. A partir de abril de 2004, por meio do Decreto n.º 5.060, essa alíquota específica passou a ser zero.

Em dezembro de 2001, a Resolução n.º 4 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) propôs “a implementação de política de preço favorecido para o gás liquefeito de petróleo – GLP destinado à população de baixa renda”, a partir de mecanismo de subsídio ao preço a ser incorporado nos programas sociais de transferência de renda existentes no âmbito do governo federal. Em maio de 2002, a Lei n.º 10.453 autorizou a concessão de subsídios ao preço do GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado Auxílio-Gás, tendo como fonte de recursos a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Entre dezembro de 2001 e julho de 2002, após a finalização do processo de desregulamentação dos preços dos combustíveis, o preço médio de revenda de GLP apresentou aumento de 41%, considerando os valores médios para o Brasil, em decorrência, principalmente, da retirada da parcela redutora dos preços do GLP nas unidades produtoras com o fim da PPE; dos aumentos dos preços internacionais de petróleo, com impactos sobre os preços nas unidades produtoras¹⁶, cuja elevação foi de cerca de 50%.

Em agosto de 2002, por meio do Despacho do Diretor-Geral n.º 524/2002¹⁷, a ANP determinou que os preços de faturamento de refinaria, sem tributos, do GLP destinado ao comércio em vasilhames transportáveis com capacidade de 13 kg (botijão P-13) que estavam sendo praticados naquela data pela Petrobras e por empresa refinadora por ela controlada fossem reduzidos, nos seus pontos de fornecimento, em 12,4%, a partir de agosto de 2002. Muito embora esse despacho tenha sido revogado pelo Despacho n.º 861, de 04 de

¹⁵ O Decreto n.º 4.066, de 27 de dezembro de 2001, reduziu a alíquota específica da CIDE para o GLP para R\$104,60 por tonelada. Com a Lei n.º 10.636, de 30 de dezembro de 2002, essa alíquota passou a ser de R\$250,00 por tonelada e, logo em seguida, o Decreto n.º 4.565, de 1º de janeiro de 2003 estabeleceu que a alíquota passasse para R\$ 167,60 por tonelada.

¹⁶ Nesses sete primeiros meses de 2002, os reajustes nas unidades produtoras foram de 13%, em janeiro, 14,5%, em abril, 9,2% em junho e 6,2% em julho.

¹⁷ Por exclusiva decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), contida na Resolução n.º 04, de 06 de agosto de 2002

novembro do mesmo ano, a Petrobras continuou a praticar preços diferenciados para o quilograma de GLP vendido a granel e o envasilhado em botijões de 13 kg.

Com base nos termos da Resolução nº 4/05 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)¹⁸, de novembro de 2005, a ANP estabeleceu, por meio da Resolução ANP n.º17, de julho de 2006, que “a comercialização, por produtor ou importador com distribuidor, da quantidade de GLP destinada exclusivamente à venda para uso doméstico e acondicionada em recipientes transportáveis com capacidade de até 13kg poderá ser efetuada a preços inferiores aos praticados na comercialização de GLP para venda aos demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades.

Além disso, quando da celebração do contrato de compra e venda de GLP a ser homologado pela ANP, em conformidade com a Resolução ANP nº 15/05:

“(...) a quantidade de GLP a ser adquirida destinada a venda exclusiva para uso doméstico e acondicionada em recipientes transportáveis com capacidade de até 13 kg deverá ser estabelecida observados, no mínimo, os seguintes critérios:

I – tempo médio de consumo de GLP acondicionado em recipiente transportável de capacidade de até 13 kg; e

II – universo de recipientes transportáveis de capacidade de até 13kg, por distribuidor, da própria marca comercial ou sob contrato de uso da marca homologado pela ANP, consideradas as compras e inutilizações”.

Considerando a prática de preços diferenciados de GLP, com preços menores para a modalidade de comercialização destinada à demanda das residências de recipientes de capacidade de até 13 kg, em comparação com os preços praticados para o GLP a ser envasado em recipientes de capacidades superiores a 13 kg e/ou a granel, a determinação da quantidade máxima a ser contratada para vendas em recipientes de capacidade de até 13 kg por cada distribuidor passa a ser essencial para a garantia de tratamento não-discriminatório, por parte dos produtores, no que tange às quantidades vendidas por modalidade¹⁹.

¹⁸ A Resolução nº 4/05 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) estabeleceu que “a comercialização do GLP destinado exclusivamente a uso doméstico em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg poderá ser efetuada com preços diferenciados e inferiores aos praticados para os demais usos ou acondicionados em recipientes de outras capacidades”.

¹⁹ Considerando a posição dominante da Petrobras nas atividades de produção e importação de GLP e que uma das suas subsidiárias (Liquigás) atua no segmento de distribuição de GLP, não se pode descartar a possibilidade de ocorrência de práticas anticompetitivas verticais no mercado de distribuição de GLP.

Ao comparar os preços médios nas unidades produtoras por quilo de GLP referentes às modalidades de comercialização em recipientes de 13 kg e nos demais usos²⁰, verifica-se que os preços médios no Brasil do GLP para os demais usos estiveram, em média, 12% superiores aos preços médios referentes aos recipientes de 13 kg, entre novembro de 2003 e dezembro de 2007. A partir de 2008, essas diferenças se ampliaram e os preços médios de GLP para os demais usos foram, em média, 26% maiores do que os destinados a recipientes de 13 kg, entre janeiro e março, e, em média, 39% superiores, entre abril e julho. A diferenciação dos preços de GLP no produtor de acordo com as modalidades de comercialização do produto atingiu, no início do ano de 2009, quase 50%.

Essa prática de preços diferenciados para os preços ao produtor de GLP não parece ser a mais adequada para cumprir o objetivo de promover preços mais baixos de GLP em recipientes de 13 kg para a população de baixa renda na medida em que os preços menores são estabelecidos na comercialização de GLP entre os produtores e os distribuidores, aos quais são acrescidas margens brutas das atividades de distribuição e de revenda, o que não garante modicidade dos preços ao consumidor final.

O impacto dessa política de preços diferenciados para aquisição de GLP nas unidades produtoras do ponto de vista de alocação de recursos, bem como de defesa da concorrência será analisado nas seções seguintes.

IV – COMENTÁRIOS SOBRE OS EFEITOS DA ATUAL POLÍTICA DE PREÇOS DE GLP.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que a atual política de preços de GLP praticada pela Petrobras pode e deve ser considerada como uma política pública *lato sensu*²¹, tanto por ser desempenhada por ente da Administração Indireta (uma sociedade de economia mista) quanto por ter seus objetivos explícitos em diversos instrumentos normativos, tal como a Resolução CNPE nº 04/2005, que “*reconhece como de interesse para a política energética*

²⁰Com base nos dados enviados pelas refinarias e centrais petroquímicas de acordo com a Portaria ANP n.º 297, de dezembro de 2001.

²¹ *Políticas públicas são todos os conjuntos de “planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, (...)” (CRISTÓVAM, J. S. S. (2005). Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 797, 8 set. 2005). Estes conjuntos são compostos de atos e normas que, individualmente, configuram mecanismos de atuação, direcionados para objetivos específicos.*

Uma política pública lato sensu pode ser entendida como todo conjunto de ações do Estado direcionado para uma meta de interesse coletivo. Nesse sentido, o termo “políticas públicas” não se restringe apenas a políticas ditas sociais, mas também às políticas macroeconômicas, industriais, de concorrência, entre outras.

nacional a prática de preços diferenciados para o gás liquefeito de petróleo - GLP destinado ao uso doméstico e acondicionado em recipientes transportáveis de capacidade de até 13 kg". Analisar a questão sob o ponto de vista exclusivamente empresarial é tecnicamente incorreto, e pode levar a conclusões falsas²².

Uma política pública, explícita ou não, deve ser regida pelos princípios da eficiência, transparência, publicidade e equidade, que regem as ações da Administração Pública (direta e indireta) como um todo. Em especial destaca-se aqui o Princípio da Eficiência (introduzido explicitamente no âmbito da Administração Pública Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998), que exige a melhor alocação possível dos recursos públicos (entendida pelo fornecimento à sociedade dos resultados desejados ao menor custo), não se contentando apenas com a legalidade, mas demandando resultados positivos e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (Meirelles, 2000)²³.

A decisão de aplicar recursos em qualquer ação pública, entretanto, sugere o reconhecimento do valor de seus objetivos pela sociedade. Desta forma, é razoável não apenas que a ação seja avaliada, mas que esta avaliação verifique "o cumprimento de objetivos e validar continuamente o valor social incorporado ao cumprimento desses objetivos" (Mokate, 2002²⁴). Nesse sentido, a avaliação de uma política pública, entretanto, não se restringe à análise de sua eficiência. Do ponto de vista qualitativo, a avaliação da política deve avaliar tanto seu alcance quanto a satisfação de seus destinatários e aprovação da sociedade em geral. Do ponto de vista quantitativo deve avaliar não apenas sua eficiência, mas também sua eficácia e efetividade.

É importante notar, entretanto, que o segmento de distribuição de GLP possui características estruturais que devem ser levadas em conta quando da formulação e análise de políticas públicas (aí incluídas a política regulatória), quais sejam: ser segmentos concentrados, intensivos em capital, com significativas economias de escala e elevados custos logísticos, e, ainda, com demanda inelástica, particularmente, nas regiões onde não há rede de dutos de distribuição de gás natural. Especialmente devido à estratégia de concentração

²² Caso fosse uma decisão puramente empresarial, a adoção de regime de preços diferenciados por parte de um monopolista não regulado poderia ser legítima perante a Lei do Petróleo (que assegura que a Petrobras exercerá suas atividades "em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado", cf. art. 61, § 1º), mas, nesse caso, resultaria em apropriação do excedente do consumidor por parte do monopolista.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

²⁴ MOKATE, K. M. (2002). "Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social". *Revista do Serviço Público*, 8(1), 91-136.

geográfica da área de atuação por parte das firmas e elevada escala mínima eficiente, a entrada em novos mercados, seja por parte de novas firmas, seja por empresas constituídas (incumbentes), é lenta.

No início da década de 90, a política de preços dos derivados de petróleo baseada em estratégias de controle e uniformização dos preços em todo o território nacional deu lugar a uma política pública para o segmento pautada pela introdução de pressões competitivas e mecanismos de mercado que deram o início de um processo gradual de liberalização dos preços e de extinção dos subsídios formais.

De acordo com a descrição apresentada na seção anterior, como forma de atenuar o impacto observado do aumento dos preços internacionais de petróleo sobre o preço do GLP que atende a demanda da população de baixa renda, o governo federal criou, em 2002, um programa de transferência direta de renda, denominado vale-gás, o qual foi, posteriormente, incorporado ao Programa Bolsa Família quando da unificação dos programas sociais do atual governo federal. Todavia, a elevação dos preços do GLP no mercado internacional levou a uma modificação na política governamental para o segmento, que passou a contar com preços diferenciados por tipo de modalidade de comercialização entre os produtores e os distribuidores o que, por si só, não necessariamente implica prejuízos significativos para o ambiente competitivo dos mercados.

A adoção, entretanto, de políticas de manutenção artificial de preços para determinadas classes de consumo, combinada com subsídios cruzados não explícitos, gera distorções que acabam por tornar as políticas ineficazes (enquanto políticas sociais) e ampliam seus custos para a sociedade (ao incentivar a alocação ineficiente de recursos e a ocorrência de práticas desleais).

IV.1 - Efeitos de subsídios cruzados sobre mercados regulados

Subsídios cruzados ocorrem quando empresas subsidiam atividades ou segmentos menos eficientes/rentáveis com recursos gerados por outras atividades das empresas. Em geral, as receitas que permitem tal prática são obtidas em mercados onde a empresa possui posição dominante; na tentativa de alavancagem do poder de mercado da firma, estes ganhos são revertidos para oferecer em outro mercado preços artificialmente mais

baixos (geralmente inferiores ao custo marginal da firma), em prejuízo de novos concorrentes e da maioria dos consumidores²⁵.

Apesar de não ser anticompetitiva por si, a prática de subsídios cruzados, quando adotada por empresas privadas, pode gerar fortes barreiras à entrada de novos agentes nessas atividades e tornar a estrutura de mercado, no longo prazo, concentrada e propícia à ocorrência de práticas anticompetitivas, tais como a adoção de práticas predatórias via preço.

A literatura econômica indica que práticas de discriminação de preços e de subsídios cruzados entre segmentos podem viabilizar ganhos diferenciais e estruturas ineficientes nos segmentos mais rentáveis, onde os preços ao consumidor são deliberadamente mantidos acima dos custos médios. Ainda que não sejam propriamente incompatíveis com a concorrência, subsídios cruzados distorcem os sinais de preços, tornando-os menos efetivos como mecanismos de incentivo e regulação dos mercados, apesar de serem mais fáceis para implementar do que transferências fiscais diretas para a população de baixa renda²⁶.

A atual prática de discriminação de preços por segmento de consumo, entretanto, foi inicialmente descrita não como uma política de subsídios cruzados, mas como uma estratégia de preços de Ramsey.

Ramsey (1927)²⁷, demonstrou que quando um monopolista regulado 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. Inicialmente, poder-se-ia argumentar ser este o caso do GLP, no qual a elasticidade-preço da demanda pelo vasilhame P-13 é superior à de recipientes de capacidades superiores a de 13 kg e/ou a granel.

²⁵ Peltzman (1989), por exemplo, indica que a política regulatória tende a procurar preservar uma distribuição de rendas politicamente ótima (a qual varia ao longo do tempo) que, em dados momentos, proporciona subsídios cruzados a consumidores de alto custo a partir das rendas geradas pelos preços cobrados de outros grupos sociais. Desse modo, as distorções geradas no longo prazo passam a atender não à sociedade como um todo, mas a determinados grupos de interesse (PELTZMAN, S. *The economic theory of regulation after a decade of deregulation*. *Brookings Papers on Economic Activity — Microeconomics*. Brookings Institution, 1989).

²⁶ No caso brasileiro a existência de significativas disparidades regionais e sociais gerou forte pressão política por subsídios cruzados, dados os níveis absolutos de renda baixos demais para que as pessoas possam arcar com os custos mínimos do consumo de GLP quando o preço do produto aumenta no mercado internacional.

²⁷ Ramsey F.P. (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation" *Economic Journal*, Vol. 37, No 145, pp.47-61. Frequentemente utilizada para a fixação de preços de monopólios regulados, a solução proposta inicialmente pelo autor é estabelecida com base em discriminação de preço: assume-se que o regulador (ou a firma) conseguem fazer uma distinção entre diferentes produtos/serviços ou vendendo o mesmo bem em diferentes mercados, ou vendendo diferentes bens no mesmo mercado. Nestes casos, a firma cobra um vetor de preços para estes produtos, $P = (P_1, P_2, \dots)$, no qual os preços são desviados de seus custos marginais em razão inversa à elasticidade da demanda, minimizando o peso morto da sociedade em situações de monopólio natural. Esta solução, entretanto, exige a possibilidade de fixação de preços distintos para demandas distintas.

Entretanto, tal argumento ignora o fato de que a elasticidade-preço da demanda de GLP é distinta entre as classes sociais, de modo que a solução pela Regra de Ramsey gera ineficiências, ao penalizar as camadas mais baixas da população (com demanda mais elástica), ampliando o excedente do consumidor das camadas mais elevadas. A atual política de preços, portanto, ainda que entendida como uma solução de Ramsey, permanece ineficaz, uma vez que para ser eficiente a solução exige que sejam cobrados preços distintos para demandas com elasticidades distintas.

IV.2 – A ineficácia da manutenção de preços baixos enquanto política social

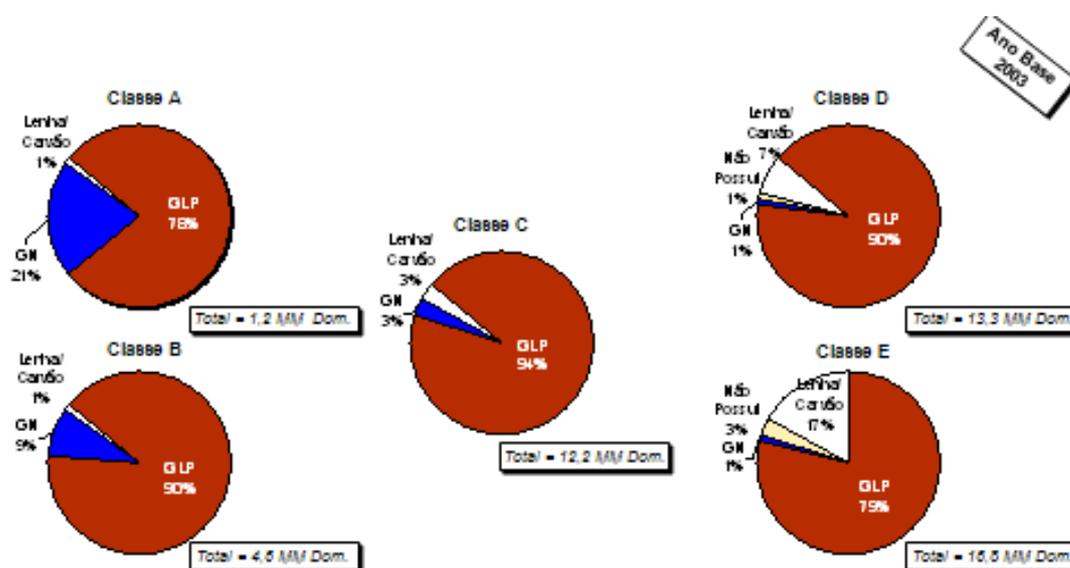
O Brasil historicamente adotou subsídios na comercialização de GLP. O valor de subsídio ao GLP variou ao longo do tempo, atingindo seu máximo entre outubro de 1999 e fevereiro de 2000, quando respondeu por 50% do preço do derivado.

Tradicionalmente dois argumentos são utilizados quando da discussão acerca da adoção de preços diferenciados para o GLP destinado ao consumo residencial: i) O preço do GLP é subsidiado para permitir acesso amplo à população; ii) As camadas mais baixas da população são as maiores consumidoras de GLP em vasilhames de até 13 kg.

Quanto à primeira questão, é importante que seja verificado se o acesso irrestrito a toda a população (e não apenas às camadas mais baixas) é uma medida eficiente. Esta discussão será retomada mais adiante.

No que se refere à segunda questão, entretanto, é importante destacar que o GLP exerce papel importante no uso energético da sociedade como um todo, abastecendo a grande maioria dos domicílios brasileiros, em todas as classes socioeconômicas (e não apenas nas classes mais baixas). De acordo com estudo apresentado no XXII Congresso da Associação Iberoamericana de GLP sobre o “Potencial de Desenvolvimento do Mercado Brasileiro de GLP”, ao se comparar o consumo residencial de GLP, gás natural, carvão e lenha, observa-se que o consumo de GLP é de cerca de 90% nas classes B, C e D da população, e de cerca de 80% nas classes A e E, conforme apresentado na Figura 01.

FIGURA 01: PARTICIPAÇÃO DO CONSUMO RESIDENCIAL DE GLP, GÁS NATURAL, CARVÃO E LENHA, POR CLASSES SOCIAIS ⁽¹⁾.



- (1) Classe social aproximada por faixa de renda média domiciliar: Classe E (Abaixo de R\$400,00), Classe D (Entre R\$400,00 e R\$800,00), Classe C (Entre R\$800,00 e R\$2.400,00), Classe B (Entre R\$2.400,00 e R\$6.000,00), Classe A (Acima de R\$6.000,00).

Fonte: Estudo sobre “Potencial de Desenvolvimento do Mercado Brasileiro de GLP, apresentado no XXII Congresso da Associação Iberoamericana de GLP. Rio de Janeiro, junho de 2007.

Segundo o IBGE, cerca de 98% dos 46,5 milhões de domicílios no Brasil têm acesso ao GLP, sendo sua penetração nas áreas rurais de cerca de 93% (IBGE, 2002). O consumo do GLP per capita gira em torno de 31,35 kg/ano²⁸, e a forma mais comum de comercialização é o engarrafamento em botijões de 13 kg (estima-se que existam mais de 70 milhões de vasilhames deste tipo em circulação pelo país, embora os cilindros de 45 kg e 90 kg também sejam largamente utilizados no setor comercial, industrial e em condomínios residenciais).

O segmento residencial respondeu, em 2007, por 79% do total de consumo de GLP no país. O uso de GLP neste segmento, entretanto, vem caindo, ao mesmo tempo em que são ampliadas as redes de distribuição de gás natural em diversos estados do País, o que implica no maior uso desse energético²⁹. Alternativamente, o setor industrial vem aumentando sua participação no consumo de GLP. Segundo dados do Balanço Energético Nacional

²⁸ “LPG subsidies in Brazil: an estimate”, Jannuzzi G. D. M. e Sanga G. A., publicado no Energy for Sustainable Development Journal, v.III, no.3, pp.127-129.

²⁹ Balanço Energético Nacional 2007.

(2007), a participação do setor industrial no consumo total de GLP aumentou de 8% em 2003 para 10% em 2007.

Não há muitos estudos acerca da eficácia de programas de subsídio ao consumo residencial de GLP em países em desenvolvimento. Os trabalhos disponíveis, entretanto (ver Sokona, 2001³⁰, Denton, 2004³¹, Gangopadhyay *et al*³², 2004, e Sanga, 2004³³), indicam que o subsídio para a utilização residencial do GLP em botijões tem como efeito imediato o incentivo ao consumo de GLP em vasilhames de até 13 kg, sendo primordialmente indicado para programas de substituição de outros insumos para cocção (notadamente a lenha) por GLP.

O consumo de GLP, entretanto, tornou-se subsidiado em todas as experiências estudadas não apenas pelas camadas da população de baixa renda, mas também pelas classes de renda mais altas das áreas urbanas (sendo deficiente a medida para a garantia de acesso do derivado em áreas rurais³⁴). Adicionalmente, a medida impõe, em geral, aumentos de preços não transparentes para os demais combustíveis derivados de petróleo (não subsidiados), onerando os demais consumidores para favorecer o consumo do GLP.

Outro problema é que sendo a diferenciação de preços praticada na produção, parte do dispêndio com a política é retido nas etapas de distribuição e revenda. De fato, Sanga (2004) estima, para o ano de 2004, que os subsídios embutidos no preço do GLP destinado a envasilhamento em botijões de até 13 kg seriam de 30% na refinaria, mas de apenas 18% no preço final ao consumidor. O autor calcula também o valor do subsídio *per capita* do produto, indicando que, comparativamente a políticas de transferência direta de renda, a aplicação de subsídios para todos os consumidores do GLP, sem distinção de renda, é mais cara e ineficiente para um mercado que já está estabelecido, como ocorre no caso brasileiro onde a política de preços beneficia, também, consumidores de renda mais elevada.

³⁰ SOKONA Y. (2000). *LPG Introduction in Senegal*. Artigo apresentado no “I Forum on Sustainable Energy Rural Energy: Priority for Action” Dakar, Senegal: Enda Tiers Monde (www.enda.sn/energie).

³¹ DENTON, F. (2004) *Reducing the gap between projects and policies: comparative analysis of the .butanisation. program in Senegal and the multifunctional platform (MPF) experience in Mali*. Energy for sustainable development, v.VIII, n.2, June 2004, pp.17-29.

³² GANGOPADHYAY, S., RAMASWAMI B., WADHWA W., *Reducing subsidies on household fuels in India: how will it affect the poor?* Indian Development Foundation, 2004. Disponível em <http://www.idfresearch.org/pdf/fuel%20subsidy.pdf>. Acesso em 17 de agosto de 2008.

³³ SANGA, G.A. *Avaliação de impactos de tecnologias limpas e substituição de combustíveis para cocção em residências urbanas na Tanzânia*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas. 2004. pp.115.

³⁴ Os autores citados observam que a penetração do GLP é mais concentrada nas áreas urbanas onde, aproximadamente, todas as famílias têm acesso ao combustível. Assim sendo, as famílias urbanas se beneficiam mais com o subsídio do gás e isto revela que o mecanismo de subsídio é altamente ineficiente na melhoria do bem estar dos pobres e na redução de consumo de combustíveis tradicionais nas camadas de renda mais baixas da população e em áreas rurais.

A prática de preços diferenciados para o consumo doméstico (botijão P-13), portanto, não é nem uma medida suficiente para garantir o acesso da população de baixa renda ao produto, nem a mais eficiente, havendo outros instrumentos que atendem ao objetivo de garantir o consumo das classes mais baixas, a um custo menor para a sociedade.

Cumpre, por fim, questionar a sustentabilidade de longo prazo da atual política de preços: enquanto alguns produtos permanecem alinhados ao mercado internacional, outros (como a gasolina e o óleo diesel) não parecem seguir qualquer racionalidade econômica (embora possam atender a alguns critérios de racionalidade política).

No caso do GLP destinado ao consumo em vasilhames de até 13 kg, seu preço nas unidades produtoras permanece virtualmente congelado há quase cinco anos, período em que a inflação foi de cerca de 30% e o segmento de refino vem apresentando custos crescentes, indicando que os custos da manutenção da atual política para a sociedade tendem a ser crescentes. Além disso, conforme já descrito no presente trabalho, as diferenciações de preços nas unidades produtoras por tipo de modalidade de comercialização ampliaram-se no primeiro semestre de 2008.

V – ASPECTOS DA CONCORRÊNCIA DESLEAL E DA CONCORRÊNCIA PREDATÓRIA NO MERCADO DE DISTRIBUIÇÃO DE GLP.

O fundamento primordial da defesa da concorrência, que deve pautar a atuação de todos os órgãos públicos, é a defesa do interesse comum. A teoria econômica moderna conclui que a melhor situação para a sociedade é o ambiente competitivo, e por isso ele é defendido.

Por outro lado, o objeto da proteção contra a concorrência desleal é a defesa de um concorrente específico, ou grupo de concorrentes, contra práticas comerciais consideradas desleais, conforme explicita José Henrique Pierangeli:

“Procura-se no âmbito da concorrência desleal os atos de concorrência fraudulenta ou desonesta, que atentam contra o que se tem como correto ou normal no mundo dos negócios, ainda que não

infrinjam diretamente patentes e sinais distintivos registrados”³⁵(pág. 265).

O sistema de repressão à concorrência desleal incide sobre as relações entre particulares (concorrentes), e o interesse tutelado de forma imediata é o do concorrente que pode sofrer danos por atos desleais (enquanto na defesa da concorrência o interesse tutelado é o de toda a coletividade). A concorrência desleal está, portanto, mais próxima da defesa comercial do que da defesa da concorrência.

A idéia de concorrência desleal está fundada no entendimento de que a livre concorrência garantida constitucionalmente, como toda liberdade, não é irrestrita: o seu direito encontra limites nos preceitos dos outros concorrentes. Há, então, o pressuposto de um exercício legal e honesto do direito próprio, expresso da probidade profissional; excedido este limite é que surge a concorrência desleal (é desleal porque excede o que se tem como correto ou normal no mundo dos negócios).

Assim, não é a lei que define os limites da concorrência, mas as práticas, localizadas no tempo, no lugar e no mercado específico, dos demais concorrentes, que vão precisar o que é lícito ou ilícito. Embora tais padrões possam alterar-se com o tempo, ou conforme o lugar, há padrões esperados e padrões inaceitáveis de concorrência. Dentro de tais padrões, pode-se formular uma expectativa razoável de comportamentos tidos como legítimos³⁶.

Há que se ter em mente, ainda que a concorrência desleal não se confunde com a concorrência criminosa. Esta última foi tipificada como crime, enquanto a primeira, ainda que não tipificada como ilícita, não é considerada uma prática comercial leal³⁷. Assim, práticas ilícitas, tais como adulteração de combustível ou desconformidades que afetem a segurança do consumidor, podem constituir concorrência criminosa (não devendo ser confundidas com práticas de concorrência desleal tais como publicidade falsa, falsa

³⁵ PIERANGELI, José Henrique. Crimes contra a propriedade industrial e crimes de concorrência desleal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

³⁶ É interessante notar que aquilo que vem a ser *lealdade* ou *deslealdade* na concorrência resulta da conformidade ou não do comportamento do competidor ao padrão esperado. Assim, não se apura apenas o *dolo* do competidor – especialmente no caso de um crime de concorrência desleal – mas a existência de *deslealdade*.

³⁷ Afirma Delmanto (1975), em *Crimes de Concorrência Desleal*, Ed. José Bushatsk, p. 13.:

“O uso de meios ou métodos desleais transfigura em desonesta a competição permitida: é a concorrência desleal. Mas alguns desses expedientes são tão perigosos ou graves, que o legislador os considera como delituosos: é a concorrência desleal criminosa. Os primeiros, mesmo não sendo delituosos, continuam desleais, permitindo-se aos prejudicados por seu emprego o ressarcimento em perdas e danos. Os outros, além de desonestos, são criminosos, incorrendo os autores nas sanções penais e em igual obrigação de indenizar”.

informação, desvio de clientela, uso indevido de nome comercial e outras práticas tipificadas na Lei 9.279/96).

O termo “concorrência desleal”, entretanto, é comumente usado para definir a prática de preço predatório, onde uma empresa oferece um produto a um preço abaixo do seu custo variável médio. O que, a princípio, poderia ser uma vantagem para o consumidor, a longo prazo, pode ensejar em poder de mercado a essa empresa e um eventual ilícito contra a ordem econômica.

A concorrência predatória é caracterizada pela introdução de produto no mercado com preço inferior àquele normalmente praticado em circunstâncias normais de competição³⁸, ou seja, a venda injustificada de mercadoria abaixo do preço de custo, tipificada como infração contra a ordem econômica prevista no art. 21, XVIII, da Lei nº 8.884/94:

Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

XVIII - vender injustificadamente mercadoria abaixo do preço de custo;

A comprovação da ocorrência da prática, entretanto, é matéria complexa, uma vez que os reguladores não dispõem, em regra, da real estrutura de custos da empresa. No caso em tela, se verificada, a prática de aquisição de GLP para envasilhamento em botijões de até 13 kg sendo comercializado na modalidade a granel por empresa detentora de posição dominante, pode ser configurada prática predatória.

É importante destacar que a Lei de Defesa da Concorrência (Lei 8.884/94) não constitui como infração a venda de mercadorias abaixo do preço de custo. Para tanto, esta venda tem que produzir o efeito, ou ter como objeto, prejudicar a livre concorrência. Assim sendo, para a que seja comprovada uma estratégia de preços predatórios é necessária a comprovação, além da venda abaixo do custo, de que as condições necessárias para que essa

³⁸ A Portaria n.º 70/2002, de 12/12/2002, da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF), que publicou o Guia para Análise Econômica da Prática de Preços Predatórios, define que existe preço predatório “quando se verifica que uma empresa reduz o preço de venda de seu produto abaixo do seu custo, incorrendo em perdas no curto prazo, objetivando eliminar rivais do mercado, ou possíveis entrantes, para, posteriormente, quando os rivais saírem do mercado, elevar os preços novamente, obtendo, assim, ganhos no longo prazo”. Alguns autores, entretanto, divergem da exigência de prejuízos no curto prazo, alegando que mesmo quando estes não ocorrem, a venda de mercadoria abaixo de seu custo é suficiente para caracterização da conduta, especialmente em se tratando de firmas multiproduto (nas quais a verificação dos resultados da empresa por produto é raramente possível).

estratégia seja lucrativa estejam presentes, a saber: participação de mercado significativa da firma predadora, elevadas barreiras à entrada, capacidade produtiva para atender o incremento da demanda no curto prazo e capacidade de financiamento devido às perdas incorridas nessa estratégia.

V- CONCLUSÕES.

Historicamente, mesmo antes do marco legal em vigor, a manutenção dos preços de GLP em níveis acessíveis aos consumidores de baixa renda foi preocupação constante do governo brasileiro, tendo inúmeros instrumentos sido utilizados para alcançar este objetivo, tais como o controle dos preços ao longo da cadeia produtiva, subsídios cruzados entre os diferentes tipos de combustíveis e, mais recentemente, a diferenciação dos preços de GLP segundo classes de consumidores

Conforme indicado neste trabalho, os preços domésticos de GLP foram liberados gradualmente entre agosto de 1996 e dezembro de 2001, através de um processo que combinou a suspensão de controles diretos com a instituição de subsídios explícitos ou implícitos ao consumo final do produto. Com o fim dos subsídios explícitos e os preços do petróleo internacional em trajetória ascendente, entretanto, os preços de GLP nas unidades produtoras ajustaram-se rapidamente aos níveis internacionais, provocando uma elevação de cerca de 40% desses preços no primeiro semestre de 2002.

Essa situação levou a ANP a determinar, com base na Resolução CNPE nº 04, de 06 de agosto de 2002, a redução de 12,4% dos preços de faturamento de refinaria, sem tributos, do GLP destinado ao comércio em vasilhames transportáveis com capacidade de 13 kg. Embora a decisão tenha sido revogada formalmente pouco tempo depois, a Petrobras continuou a adotar a prática de preços menores do produto para essa modalidade de comercialização, a qual passou a ser estabelecida em instrumentos normativos em 2005, quando da Resolução CNPE nº 04/2005.

Com base nas argumentações apresentadas neste trabalho, a prática de preços diferenciados não é nem uma medida suficiente para garantir o acesso da população de baixa renda ao GLP para cocção, nem a mais eficiente, havendo outros instrumentos que atendem ao objetivo de garantir o consumo das classes mais baixas, a um custo menor para a sociedade.

A adoção de programas de transferência direta de renda, por outro lado, direcionam melhor os recursos, como demonstrado em vários estudos nacionais e internacionais, além de focalizar o gasto apenas em famílias realmente de baixa renda, o que torna o gasto substancialmente mais eficiente (já que 100% do subsídio passa a atingir as classes mais pobres da população).

De um modo geral, condutas anticompetitivas são consideradas ilícitas se prejudicarem ou restringirem o processo concorrencial, prejudicando, em última análise, os consumidores. No âmbito da defesa da concorrência, a ocorrência da prática de aquisição de GLP a preços menores para ser envasilhado em recipientes de até 13 kg e posterior comercialização na modalidade a granel e/ou em recipientes de capacidades superiores a 13 kg por empresa detentora de posição dominante, se verificada, pode ser configurada como a conduta anticompetitiva tipificada como prática de preços predatórios.

A atual política de preços, por fim, possibilita a geração de um sistema de incentivos que parece não mais se configurar como o mais adequado à solução dos problemas de acesso das populações de baixa renda ao produto. Todavia, tal assunto requer uma análise mais aprofundada, provável objeto de desdobramento futuro deste trabalho.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

GLP – Gás Liquefeito de Petróleo

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

PPE – Parcela de Preço Específica

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

MINFRA – Ministério de Infra-estrutura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS.
(website: www.anp.gov.br.)

CASTAÑO, A. (2007). *Potencial de Desenvolvimento do Mercado Brasileiro de GLP*. Trabalho apresentado no XXII Congresso da Associação Iberoamericana de GLP. Rio de Janeiro, junho de 2007. Disponível em <http://www.aiglp.org/arq/congressos/XXII/PotencialdeDesenvolvimentodoMercadoBrasileirodeGLP.ppt> Acesso em 22 de janeiro de 2009.

CRISTÓVAM, J. S. S. (2005). *Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 797, 8 set. 2005.

DELMANTO, C. (1975). *Crimes de Concorrência Desleal*, Ed. José Bushatsk.

DENTON, F. (2004) *Reducing the gap between projects and policies: comparative analysis of the .butanisation. program in Senegal and the multifunctional platform (MPF) experience in Mali*. Energy for sustainable development, v.VIII, n.2, June 2004, pp.17-29.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Balanço Energético Nacional (2007)

GANGOPADHYAY, S., RAMASWAMI B., WADHWA W. (2004), *Reducing subsidies on household fuels in India: how will it affect the poor?* Indian Development Foundation. Disponível em <http://www.idfresearch.org/pdf/fuel%20subsidy.pdf>. Acesso em 17 de agosto de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE (website: www.ibge.gov.br)

JANNUZZI, G. D. M. e SANGA G. A., *LPG subsidies in Brazil: an estimate*. Publicado no Energy for Sustainable Development Journal, v.III, no.3, pp.127-129.

MINISTÉRIO DA FAZENDA – SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO. *Guia para Análise Econômica da Prática de Preços Predatórios*. Publicado pela Portaria n.º 70/2002, de 12/12/2002, da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE/MF).

MOKATE, K. M. (2002). *Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social*. Revista do Serviço Público, 8(1), 91-136.

NASCIMENTO, Daniela L. (2000). *A estrutura de mercado do gás liquefeito de petróleo no Brasil: Padrão de concorrência e fatores determinantes de competitividade*. Monografia IE/UFRJ.

PELTZMAN, S. (1989) *The economic theory of regulation after a decade of deregulation*. Brookings Papers on Economic Activity — Microeconomics. Brookings Institution.

RAMSEY, F.P. (1927), *A Contribution to the Theory of Taxation*. Economic Journal, Vol. 37, No 145, pp.47-61.

SANGA, G.A. (2004) *Avaliação de impactos de tecnologias limpas e substituição de combustíveis para cocção em residências urbanas na Tanzânia*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas. pp.115.

SOKONA Y. (2000). *LPG Introduction in Senegal*. Artigo apresentado no “I Forum on Sustainable Energy Rural Energy: Priority for Action” Dakar, Senegal: Enda Tiers Monde (www.enda.sn/energie).