

“BARREIRAS À ENTRADA NA DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL”

Heloisa Borges¹

Lúcia Maria Navegantes de Oliveira Bicalho²

Tema: Aspectos Institucionais, Regulatórios, Tributários e Encargos (perspectiva econômica)

Forma preferencial de apresentação do trabalho: oral

RESUMO

Este trabalho pretende identificar as principais barreiras à entrada de agentes econômicos no segmento de distribuição de combustíveis líquidos, ressaltando as características desse segmento em termos da regulamentação específica, e das relações comerciais entre as empresas já estabelecidas, considerando os tipos de fornecedores (refinarias, centrais petroquímicas e usinas de álcool) e os tipos de firmas existentes (distribuidoras de combustíveis e transportadores-revendedores-retalhistas –TRR). A partir daí, serão tecidas algumas considerações acerca dos efeitos das barreiras existentes sobre a eficiência econômica do segmento.

1. INTRODUÇÃO

A Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo), que implantou um novo marco regulatório para o setor petrolífero brasileiro, teve, dentre seus objetivos, o aumento da eficiência econômica baseado, dentre outros, no incremento a competição entre os agentes econômicos. De fato, a garantia de um ambiente competitivo é aspecto essencial das reformas implementadas na indústria brasileira do petróleo a partir da metade da década de 1990, sendo importantes tanto as ações preventivas (evitando a formação de estruturas de mercado que prejudiquem o processo competitivo) quanto as ações repressivas (monitorando mercados e auxiliando os órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência) dos órgãos públicos que atuam na indústria.

A defesa da concorrência está inscrita em todos os textos legais aplicáveis às políticas públicas destinadas às indústrias de petróleo e seus derivados, gás natural e biocombustíveis, tendo

¹ Economista (UFRJ) – M. Sc.

Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural da Coordenadoria de Defesa da Concorrência/ANP

Av. Rio Branco, 65 – 16º andar Tel. 2112-8341 E-mail: hesteves@anp.gov.br

² Economista (UFRJ) – M. Sc. em Planejamento Energético (COPPE/UFRJ)

Analista da Coordenadoria de Defesa da Concorrência/ANP

Av. Rio Branco, 65 – 16º andar Tel. 2112-8342 E-mail: lbicalho@anp.gov.br

sido explicitamente eleita pelo legislador como princípio da política energética nacional³, cabendo à Agência Nacional do Petróleo o monitoramento das condições concorrenciais dos mercados⁴.

A atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos, prevista na Lei do Petróleo, é de particular interesse para a análise concorrencial pelo fato de que os segmentos de distribuição e de revenda de combustíveis de derivados de petróleo comportam diversas possibilidades de relações entre os agentes econômicos.

Embora não haja dúvidas quanto ao fato de que o novo marco regulatório para os segmentos em análise reduziu significativamente as barreiras à entrada existentes, é importante a avaliação contínua dos resultados do modelo implementado, buscando ajustar os incentivos gerados para os agentes econômicos pelas regras existentes na direção de resultados mais eficientes para a sociedade.

O objetivo deste trabalho, assim, é apresentar uma avaliação dos resultados das reformas implementadas, em particular no que se refere às barreiras à entrada existentes no setor, tendo em vista os objetivos traçados pela Lei do Petróleo. Mais especificamente, serão analisadas as barreiras à entrada existentes no segmento de distribuição de combustíveis líquidos automotivos, visto como fundamental para que os consumidores apropriem-se dos ganhos de eficiência obtidos nas etapas anteriores da cadeia.

Além desta breve introdução, este trabalho contempla mais três seções. A segunda apresenta as características mais relevantes da atividade de distribuição de combustíveis no país, descrevendo os principais aspectos regulatórios e as relações comerciais entre os agentes que atuam nesta atividade. A terceira seção alguns conceitos básicos relacionados às barreiras à entrada, identificando os vários tipos de barreiras à entrada existentes no mercado de distribuição de combustíveis. Por fim, a última seção reúne as principais conclusões deste trabalho.

³ Lei 9.478/97, art. 1º, IX.

⁴ Lei 9.478/97, art. 10.

2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

A atividade de distribuição compreende a aquisição, armazenamento, transporte, comercialização e o controle de qualidade dos combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos⁵. De acordo com as regras vigentes, os distribuidores podem adquirir combustíveis automotivos de refinarias de petróleo, centrais petroquímicas, usinas sucro-alcooleiras ou importadores. Os distribuidores estão autorizados a comercializar seus produtos com os revendedores varejistas, transportadores-revendedores-retalhistas⁶ (TRR) e consumidores finais⁷.

As distribuidoras, no que se refere à comercialização de combustíveis automotivos, adquirem gasolina A com os produtores e álcool anidro nas usinas e distribuem gasolina C⁸ e demais gasolinas automotivas (aditivadas e do tipo premium) aos postos revendedores. Adquirem, ainda, das refinarias e usinas de biodiesel, óleo diesel e biodiesel, respectivamente, para distribuição do óleo diesel com percentual mínimo de biodiesel aos postos revendedores, aos TRR's e aos consumidores finais. Por fim, adquirem álcool hidratado combustível das usinas produtoras de álcool para comercialização com os postos revendedores.

A regulamentação da atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos baseia-se, primordialmente, nas Portarias ANP nº 29/1999⁹ e nº 202/1999. Esta última disciplina as condições de entrada no

⁵ A Lei 9.478/97, em seu art. 6º, inciso XX, define distribuição como “*atividade de comercialização por atacado com a rede varejista ou com grandes consumidores de combustíveis, lubrificantes, asfaltos e gás liquefeito envasado, exercida por empresas especializadas, na forma das leis e regulamentos aplicáveis*”.

⁶ Os Transportadores Revendedores Retalhistas (TRR's), estes agentes são autorizados a comercializar óleo diesel, óleo combustível, graxas, lubrificantes, e querosene iluminante, mas só podem adquirir os produtos que comercializam dos distribuidores autorizados pela ANP ou de outros TRRs.

⁷ Consumidores finais de combustíveis automotivos são, em regra, atendidos pelos Postos Revendedores. Alguns consumidores podem optar, entretanto, por adquirir combustíveis diretamente da distribuidora (que disponibiliza pontos de abastecimento nas instalações das frotas) ou dos TRR. Outros consumidores finais, como indústrias, fazendas, cooperativas, hospitais e outros também podem optar por adquirir produtos diretamente dos TRR (exceto gasolina, álcool e GLP) ou dos distribuidores. A legislação vigente permite, ainda, que estes consumidores importem diretamente derivados de petróleo, exceto gasolina e óleo diesel, após anuência prévia da ANP. A ANP regulamentou recentemente a figura dos grandes consumidores. A Resolução ANP nº 34/2007 os define como pessoas físicas ou jurídicas que possuam Ponto de Abastecimento com instalações aéreas ou enterradas com capacidade total de armazenagem de diesel e mistura óleo diesel/biodiesel especificada pela ANP igual ou superior a 15 m³ e possua equipamento fixo, como, por exemplo, grupo gerador de energia elétrica.

⁸ A gasolina C é composta pela mistura da gasolina A e álcool anidro que varia entre 20% e 25%, conforme o regulamento específico. Atualmente, o percentual fixado é de 25%.

⁹ A Portaria ANP nº 29/1999 foi, em grande parte, revogada pela Portaria ANP nº 202/1999, mas continua vigente no que se refere à autorização para construção, operação e ampliação de instalações de armazenamento, à comercialização de combustíveis e às obrigações da distribuidora.

segmento, exigindo, entre outras, a comprovação de capital social mínimo de um milhão de reais, comprovação de capacidade financeira correspondente ao montante de recursos necessários à cobertura das operações de compra e venda de produtos, comprovação de posse de base (própria ou arrendada) com capacidade mínima de armazenamento de setecentos e cinquenta metros cúbicos e comprovação de regularidade da empresa perante o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

No que se refere à aquisição de combustíveis, conforme mencionado as empresas distribuidoras de combustíveis podem adquirir os produtos que comercializam das refinarias, das usinas de álcool e das centrais petroquímicas, utilizando-se, para tanto, de contratos celebrados diretamente com esses produtores ou do sistema de quotas, regulamentado pela Portaria ANP n.º 72/2000¹⁰.

Quanto à comercialização de combustíveis líquidos para postos revendedores, cumpre ressaltar que, de acordo com a Portaria ANP n.º 116/2000 e a Resolução ANP n.º 15/2007¹¹, as empresas podem comercializar apenas com postos revendedores que ostentem sua marca comercial ou com postos ditos “bandeira branca”, os quais não ostentam a marca de nenhuma distribuidora e podem comercializar combustível de qualquer empresa de distribuição.

É importante notar que, do ponto de vista regulatório, a atividade de revenda de combustível automotivo é a única etapa da cadeia que não pode ser exercida por empresas de grupos empresariais autorizados para as outras atividades. Há, entretanto, distintos arranjos verticais possíveis entre um posto revendedor e a distribuidora que lhe fornece combustível, de

No que se refere às obrigações da distribuidora, é importante também a Resolução ANP n.º 07/2007 acrescentou à Portaria ANP n.º 29/1999 os artigos 16-A e 16-B, esclarecendo os agentes com os quais o distribuidor pode comercializar combustíveis (outros distribuidores, nos limites do art. 16-B, TRR's, revendedores varejistas que exibam sua marca comercial ou que não exibam marca comercial de nenhum distribuidor, consumidores finais que possuam equipamentos fixos e consumidores que disponham de ponto de abastecimento

¹⁰ Do total de 144 empresas que operam atualmente no mercado de distribuição de gasolina automotiva e óleo diesel, cerca da metade atuam sob o regime de quotas, sendo que algumas atuam sob as duas modalidades com produtores distintos (sistema de quotas com a Petrobras e contratos individuais com outros produtores). O volume comercializado pelas empresas que operam apenas sob o regime de quotas correspondeu, em 2006, a apenas 3,17% (no caso do óleo diesel) e 5,34% (no caso da gasolina) do total retirado pelas distribuidoras.

¹¹ Essa vedação existe desde 2000, quando da publicação da Portaria ANP n.º 116/2000, que regulamenta o exercício da atividade de revenda varejista de combustível automotivo. A referida Portaria, em seu artigo 11, § 2.º, determina que o posto revendedor varejista que optar por exibir a marca comercial do distribuidor de combustíveis automotivos líquidos deverá vender somente combustíveis fornecidos pelo distribuidor detentor da marca comercial exibida.

Logicamente, o espelho da vedação ao posto revendedor é a vedação de venda (por parte do distribuidor) a posto revendedor varejista que não ostente sua marca comercial ou que seja bandeira branca, o que foi explicitado em 2007 com a edição da Resolução ANP n.º 15/2007.

modo que mesmo que um posto revendedor não pertença ou seja operado por uma empresa distribuidora, sua situação pode se aproximar daquela de integração vertical quando: i) a distribuidora detém a propriedade de determinados ativos (como bombas e tanques de armazenamento de combustíveis); ii) o uso dos ativos está condicionado ao fornecimento de derivados; e iii) existe um arranjo de exclusividade.

As relações contratuais entre um distribuidor e um posto revendedor podem, a partir das vedações legais e da prática observada no mercado, ser sintetizadas em cinco tipos:

- a) Contrato Integral, no qual a distribuidora possui o terreno, constrói o posto e terceiriza a sua operação. Nesse caso, revendedor e distribuidora estão ligados, em geral, por Contratos de Comissão Mercantil, de Comodato e Locação ou, ainda, por contratos de franquia. Em qualquer dos casos, há reduzida autonomia comercial por parte do revendedor em relação à distribuidora.
- b) Contrato Parcial, no qual o candidato a revendedor é dono do terreno onde a distribuidora constrói o posto. Revendedor e distribuidora firmam um Contrato de Compra e Venda Mercantil, com duração entre cinco e dez anos (em geral), e Contrato de Comodato dos equipamentos colocados à disposição do revendedor por igual prazo. Em geral, a distribuidora fornece capital de giro para o início da operação do posto, mas há relativa autonomia comercial por parte do revendedor;
- c) Contrato de Mútuo, no qual o candidato a posto revendedor deve possuir o terreno e os equipamentos do posto. Ele poderá fazer um Contrato de Compra e Venda Mercantil com uma distribuidora com cláusula de exclusividade de fornecimento e de representação da marca, em troca de um volume inicial de combustível ou capital de giro.
- d) Contrato de Compra e Venda Mercantil com prazos variados sem cláusula de exclusividade de fornecimento e representação da marca (adotado, em geral, por postos que não ostentam bandeira comercial de nenhuma distribuidora).

- e) Sistema de franquia: nesta modalidade, o empresário que administra o posto de revenda é responsável pelo capital de giro do negócio e pela taxa de adesão do referido sistema, sendo os ativos físicos (como terreno, tanques e bombas) de propriedade do distribuidor.

Com base nos tipos de relações existentes, observa-se a existência de um grau de interdependência entre os agentes que operam nos mercados de distribuição e de revenda de combustíveis automotivos, devido tanto à obrigatoriedade de um posto revendedor varejista comercializar combustível da mesma marca comercial exibida, caso o mesmo opte por ostentá-la, quanto ao tipo de contrato efetuado entre as partes. Tal interdependência, entretanto, embora possa elevar o nível de barreiras à entrada no segmento, tem fortes justificativas econômicas de eficiência, as quais devem ser também consideradas¹².

3. CONCEITOS DE BARREIRAS À ENTRADA

Do ponto de vista econômico, uma entrada consiste, de modo geral, no estabelecimento de uma nova empresa que constrói ou introduz uma nova capacidade produtiva em uma indústria/mercado. O conceito de barreiras à entrada tem como marco inicial os trabalhos pioneiros de Joe Bain e Paolo Sylos-Labini nos anos cinquenta, os quais propiciaram a base sobre a qual foi construído o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (ECD) da economia industrial. Os modelos ECD buscam, sinteticamente, derivar de características da estrutura do mercado conclusões acerca do seu desempenho em termos de alguma variável escolhida, supondo para isso que as condutas das empresas são fortemente condicionadas pelos parâmetros estruturais vigentes. Assim, torna-se possível identificar os fatores estruturais que condicionam as condutas das empresas (em particular,

¹² O modelo proposto para as indústrias de petróleo e derivados e de gás natural possui algumas hipóteses (decorrentes de atributos específicos das indústrias) que merecem ser mencionadas: em algumas etapas da cadeia, os atributos de fluxo e espacialidade da rede impõem restrições técnicas e econômicas peculiares às atividades e, no atual estado da tecnologia, as redes físicas e equipamentos têm, na maior parte dos casos, utilização específica e não conversíveis para outros usos econômicos. As implicações econômicas desses atributos nas decisões de investimentos tendem a configurar uma organização concentrada das estruturas de mercado, a existência de vantagens econômicas para firmas verticalmente integradas e a necessidade de coordenação e planejamento das atividades ao longo das cadeias industriais.

A teoria econômica prevê que ao longo do processo competitivo há entrada e saída de empresas nos mercados – sendo este movimento natural, resultado de um processo de seleção nos mercados onde sobrevivem apenas agentes eficientes. Na busca por eficiência, de fato, uma das alternativas disponíveis para os agentes é a redução dos custos de transação inerentes às suas atividades, sendo frequentemente observadas (com este fim), estratégias de diversificação (horizontal ou vertical).

para este trabalho, condutas anticompetitivas ou, por algum motivo, não desejadas pelo Estado) e, conseqüentemente, podem levar a situações de prejuízo para a sociedade¹³.

A definição de barreiras à entrada é objeto de diversos debates acadêmicos¹⁴. Entretanto, de modo 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. A questão central (que deve ser respondida quando da análise da existência de barreiras à entrada) é: os preços acima do nível competitivo vão atrair entrada(s) que force o nível de preços de volta aos níveis competitivos? Se a resposta é não, há algum tipo de impedimento à entrada.

Cumprido destacar, todavia, que a simples existência de barreiras à entrada em um dado segmento de mercado não configura por si só um prejuízo à concorrência (ou à eficiência econômica nos mercados). O que configura um prejuízo, em setores regulados, é a existência de regras que criam barreiras não decorrentes da estrutura dos mercados e das características produtivas e tecnológicas da atividade econômica.

Segundo o Banco Mundial (1999), as barreiras à entrada podem ser classificadas em barreiras estruturais, comportamentais e outros tipos de barreiras à entrada. As barreiras estruturais seriam aquelas existentes em função da estrutura do mercado relevante, como barreiras legais ou regulatórias (explícitas ou implícitas), *sunk costs* (em geral no investimento)¹⁵, presença de

¹³ Bain (1958) identifica como o principal fator estrutural a afetar o grau de coordenação das condutas das empresas estabelecidas, o nível de concentração da produção e das vendas, visto ser razoável supor que comportamentos colusivos serão mais facilmente implementados quando um reduzido número de firmas domina o mercado. Em mercados concentrados, por conseguinte, a intensidade da concorrência potencial, inversamente proporcional à magnitude das barreiras à entrada existentes, é um elemento crucial na determinação do desempenho observado. Esta visão estruturalista, segundo Possas (1985) consiste em “tomar a concentração econômica como elemento básico da estrutura [de mercado] e a intensidade das barreiras à entrada como indicador-chave do poder de mercado das empresas oligopolistas...”

¹⁴ Segundo Kupfer (2002), as definições de barreiras à entrada podem ser agrupadas em quatro grupos, a partir dos autores principais de cada grupo:

- a) Bain: define uma barreira à entrada corresponde a qualquer condição estrutural que permita que empresas já estabelecidas em uma indústria possam praticar preços superiores ao competitivo sem atrair novos capitais;
- b) Stigler: define barreiras à entrada como os custos incorridos pelas entrantes que não foram desembolsados pelas empresas estabelecidas quando estas iniciaram suas operações.
- c) Gilbert: define barreira à entrada a partir da existência de um diferencial econômico entre empresas estabelecidas e entrantes simplesmente porque as primeiras já existem e as outras ainda não.
- d) Von Weizsacker: destaca os aspectos normativos da questão da entrada, exigindo, além da existência de diferenciais de custos entre as empresas, que tais diferenciais impliquem distorções na alocação de recursos do ponto de vista social.

¹⁵ Custos irrecuperáveis (*sunk costs*), de acordo com Rocha (2002), estão associados a investimentos em plantas e capacitação específica para determinadas atividades, que não podem ser transacionados sem perda total ou parcial de seu valor, ou seja, são aquisições de ativos cujo custo de oportunidade de sua utilização é igual ou próxima a zero.

vantagens absolutas de custos¹⁶ (decorrentes principalmente da existência de custos de deslocamento das preferências dos consumidores¹⁷, presença de economias de escala e escopo¹⁸ ou presença de tecnologias com elevados requerimentos de capital).

No que se refere às barreiras comportamentais, elas estão relacionadas ao comportamento das empresas já existentes no mercado (especialmente a reação à entrada – retaliação ou acomodação): adoção de preço teto, ameaça (velada) de preços predatórios, existência de excesso de capacidade ociosa ou existência de uma estrutura de contratos que dificulte a entrada, tais como: contratos de exclusividade e contratos de longo prazo. Há, ainda, outros fatores que constituem barreiras à entrada, como aqueles que podem retardar a velocidade de entrada, como, por exemplo, a necessidade de treinamento de pessoal especializado para iniciar a atividade ou a necessidade de estabelecimento de uma rede de distribuição.

As barreiras à entrada de novos agentes no mercado de distribuição de combustíveis líquidos estão associadas à existência de barreiras regulatórias, existência de vantagens absolutas de custos e presença de barreiras comportamentais à entrada, as quais serão analisadas a seguir.

i) Barreiras Regulatórias

Dentre as barreiras estruturais inerentes à atividade de distribuição de combustíveis líquidos, destacam-se as barreiras institucionais à entrada no segmento de distribuição de combustíveis líquidos representadas por exigências legais e infralegais para o exercício da atividade de distribuição.

¹⁶ Vantagens absolutas de custos ocorrem quando o custo médio de longo prazo das empresas entrantes é superior ao das empresas estabelecidas em qualquer nível de produção de um bem. Em geral surgem como reflexo de melhores condições de acesso a fatores de produção (especialmente tecnologia e recursos – humanos e naturais), de acúmulo de economias dinâmicas de aprendizado ou de imperfeições nos mercados de fatores.

¹⁷ São os custos incorridos, em geral, nos esforços de diferenciação de produtos, destinados a deslocar as preferências dos consumidores de uma marca estabelecida (são mais intensas nas indústrias de bens duráveis – uma vez que a pouca frequência da transação dificulta o aprendizado do consumidor – e de maior valor unitário – elevados custos de arrependimento para o consumidor).

¹⁸ São condições necessárias para a presença de economias de escala: tecnologia de produção com escala mínima eficiente não negligenciável (relativamente ao tamanho da demanda do mercado) e com custos médios de produção em escalas sub-ótimas sensivelmente superiores aos custos médios mínimos de longo prazo. Economias de escala podem ser reais (explicadas pela redução na quantidade de fatores produtivos utilizados quando há um aumento da produção) ou pecuniárias (explicadas pela redução no preço dos insumos quando há aumento da produção) tendo como principais fontes a presença de ganhos de especialização, indivisibilidades técnicas na produção, economias geométricas, economias relacionadas à lei dos grandes números.

Já as economias de escopo são aquelas decorrentes da produção de mais de um produto a partir de uma mesma planta industrial. As principais fontes de economia de escopo são a existência de fatores comuns de produção, existência de reserva de capacidade, complementaridades tecnológicas e comerciais.

Conforme apontado na seção anterior, a atividade de distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos é regulamentada pelas Portarias ANP n.º 29, de 10/02/99, e n.º 202, de 31/12/99, que fixa alguns requisitos para o exercício da atividade¹⁹. Do ponto de vista dos requisitos exigidos para a autorização para o exercício da atividade de distribuição de combustíveis automotivos, pode-se considerar, entretanto que as barreiras à entrada não são elevadas.

Cumprir observar, todavia, que a exigência de comprovação de tancagem imposta pela ANP está significativamente distante da escala mínima eficiente de operação, que deve ser definida para um determinado mercado relevante. A regulamentação, assim, cria uma distorção que gera incentivos para o aproveitamento subótimo de recursos, e faz com que determinadas regiões possuam significativa capacidade ociosa nas atividades de armazenamento de combustíveis em tanques e de distribuição.

Outra barreira regulatória identificável no segmento de distribuição de combustíveis líquidos é a recente regulamentação da figura do grande consumidor (Resolução ANP nº 34/2007), que impede consumidores com instalações de armazenagem inferiores a 15m³ de adquirirem combustíveis diretamente de distribuidoras, criando uma reserva de mercado para os agentes classificados como transportadores revendedores retalhistas (TRR).

ii) Vantagens absolutas de custos

São observadas neste mercado vantagens absolutas de custos que representam barreiras à entrada dos agentes no mercado. Em primeiro lugar, destacam-se as barreiras decorrentes dos custos de investimento necessários para uma entrada com escala mínima eficiente. De fato, este elemento é particularmente relevante em alguns mercados onde não se observa significativa elevação da demanda.

¹⁹ O agente deve possuir capital social integralizado de, no mínimo, R\$ 1.000.000,00 (um milhão de Reais) e base própria de armazenamento e distribuição de combustíveis líquidos derivados de petróleo, álcool combustível e outros combustíveis automotivos, aprovada pela ANP, com capacidade mínima de armazenamento de 750 m³ (setecentos e cinquenta metros cúbicos). Ainda, as instalações devem cumprir as exigências municipais e ambientais cabíveis.

Novas entrantes apresentam desvantagem na medida em que as grandes empresas já estabelecidas dispõem de bases de armazenamento dos produtos com capacidades maiores, as quais foram instaladas nas proximidades das unidades produtoras. De acordo com Fiani (2001), as áreas próximas às refinarias estão sujeitas à valorização crescente, em função de sua oferta limitada e do número crescente de empresas que demanda acesso a essas localidades, cruciais do ponto de vista da logística dos combustíveis. Como conseqüência, as primeiras firmas a se estabelecerem com seus tanques nos pontos de retirada enfrentam custos substancialmente menores, pois se anteciparam à valorização imobiliária.

No que se refere à escala mínima eficiente de uma empresa de distribuição de combustíveis, é importante enfatizar que, em alguns casos, o custo médio operacional na escala mínima eficiente para uma empresa entrante em um dado mercado relevante pode ser superior ao custo médio de empresas já estabelecidas, o que, por sua vez, pode ser um fator para dificultar o desenvolvimento da atividade da nova firma na medida em que os seus preços finais não seriam competitivos com os de empresas em operação.

iii) Vantagens relacionadas a economias de escala

Podem ser apontadas na distribuição de combustíveis automotivos, também, barreiras decorrentes da presença de vantagens absolutas de custos geradas, primordialmente, pela existência de fortes economias de escala na atividade de distribuição de combustíveis líquidos associadas tanto à aquisição de volumes maiores dos diversos produtos (as maiores empresas celebram contratos de aquisição de combustíveis líquidos com volumes bem superiores aos das novas empresas, obtendo descontos na aquisição dos produtos), quanto às atividades de armazenamento e de transporte em uma determinada região.

De acordo com Rodrigues e Saliby (1998), bases de distribuição podem ser definidas como um conjunto de tanques para armazenagem de combustíveis e baias para o carregamento dos caminhões-tanque. Os caminhões, em sua maioria, são compartimentalizados, o que possibilita o

carregamento e transporte de diversos tipos de combustíveis e quantidades. Em cada baía de atendimento, existem bicos de carregamento distintos para cada tipo de combustível.

Além da localização das bases de distribuição, seu correto dimensionamento minimiza o tempo de espera de caminhões-tanque que levarão o produto ao cliente final²⁰. Quanto menor o tempo de espera no atendimento em uma determinada base, maior o número de viagens que os caminhões podem efetuar para os clientes finais, o que representa economia de recursos para a empresa.

Adicionalmente, o custo do transporte muitas vezes representa a maior parcela individual dos custos logísticos, sendo o custo por unidade de massa inversamente proporcional ao tamanho da carga transportada (quanto maior a carga transportada menor o custo por unidade de massa), o que pode ser considerada uma vantagem expressiva para uma distribuidora em termos de economia de escala.

De um modo geral, empresas de grande porte podem obter economias substanciais em relação aos custos de armazenamento e de transporte na medida em que movimentam volumes bem superiores de combustíveis em comparação com empresas que entraram recentemente para atender parcelas pouco representativas do mercado. No caso do transporte, o uso dos modais dutoviário e ferroviário, que permite reduzir o custo unitário de carga transportada em relação ao transporte rodoviário, só passa a ser atrativo a partir de um determinado volume de carga que não é compatível com as transações realizadas pelas empresas de pequeno porte e, em alguns casos, até mesmo por empresas de médio porte.

Por fim, empresas já estabelecidas no mercado obtêm financiamentos para novos empreendimentos com custos financeiros muito inferiores aos de empresas novas e ou de pequeno porte que não possuem ativos para fazer frente às garantias exigidas pelas principais instituições financeiras. A classificação de crédito para empresas de grande porte, que se traduzem em custos

²⁰ Dimensionar uma base de distribuição de combustíveis requer a determinação do número de baias de atendimento e o *mix* de bicos de combustíveis em cada uma dessas baias, ou seja, qual o tipo de combustível cada bico deve carregar. Rodrigues e Saliby (1998), destacam que alterações nessas configurações são extremamente caras.

financeiros menores, é, de fato, uma vantagem considerável em relação às empresas de pequeno porte.

É importante ressaltar, contudo, que as economias de escala e escopo estão dentre as fontes típicas de eficiência identificadas pela teoria econômica, juntamente com a melhor distribuição de recursos resultante de eventuais ganhos logísticos proporcionados pela operação em maior escala.

iv) Barreiras comportamentais à entrada

Podem ser consideradas barreiras comportamentais à entrada as estratégias de adoção de preço teto por parte da firma dominante, estratégias de preços predatórios como forma de retaliação de tentativas de contestabilidade do mercado, existência de excesso de capacidade ociosa ou, ainda, de estrutura contratual que dificulte a entrada. São particularmente relevantes no mercado de distribuição de combustíveis líquidos no Brasil as duas primeiras modalidades.

Bain (1956), originalmente, identificou estratégias de preço limite assumindo que, em toda indústria existe um preço máximo que pode ser praticado por uma firma pré-estabelecida de modo a obter lucros extraordinários sem atrair novos entrantes (preço-limite). A idéia é que a ameaça de entrada de novas firmas impõe o limite superior de preços para as firmas que exercem liderança em um mercado.

Em seus dois extremos, a inexistência de barreiras à entrada faz com que o preço-limite de uma indústria seja igual ao preço competitivo, enquanto a presença de elevadas barreiras à entrada faz com que a firma estabelecida possa definir o preço-limite igual ao preço de monopólio sem atrair novas firmas.

Afirma Silva (2003) que particularmente nos mercados de gasolina automotiva e óleo combustível, em função da existência de uma capacidade instalada superior a demanda de mercado, a Petrobras poderia adotar uma política de preços de prevenção à entrada, que seria crível por parte de suas concorrentes. Ressalta a autora, ainda, que *“a hipótese de acomodação da entrada de um potencial concorrente é improvável, uma vez que implicaria no aumento de sua capacidade ociosa e, conseqüentemente, elevação de seus custos médios”*.

Da mesma forma, no caso do óleo diesel, produto do qual o Brasil é importador líquido, a prática de preços da empresa dominante seria determinada, segundo Silva (2003), de modo a acomodar oferta marginal, até o ponto em que o acréscimo de oferta não implicasse em redução do nível de utilização da sua capacidade de produção.

Tendo em vista que a Petrobras é praticamente a única produtora de combustíveis no mercado, a alternativa que se coloca para as demais distribuidoras no que se refere à contestabilidade da posição dominante seria a importação de derivados. Entretanto, durante a lacuna temporal existente entre a decisão de importar por parte de um agente e a chegada do carregamento do derivado, pode a empresa dominante retaliar as importações, alterando as condições vigentes no momento da transação (em particular o preço dos produtos na refinaria) de forma a retaliar a entrada.

As práticas descritas anteriormente não se confundem com estratégias legítimas de amortecimento de preços eventualmente implementadas pela Petrobras²¹. É importante enfatizar, ainda, que a rivalidade entre as empresas que operam em um determinado segmento de mercado pode ocorrer através de vários aspectos, tais como: estabelecimento de preços mais competitivos, introdução de novos produtos/serviços, aperfeiçoamento de tecnologias de processo e de logística de distribuição, oferecimento de garantias ao cliente e/ou possibilidades de crédito, aumento dos gastos com publicidade.

Nos mercados de distribuição de combustíveis, a identificação dos potenciais rivais da empresa líder consiste na avaliação dos principais competidores por base de armazenamento do produto e das condições de logística utilizadas pelos agentes. Isto porque os custos incorridos pelas empresas na atividade de distribuição dependem, fundamentalmente, da escala de comercialização, do modal de transporte utilizado e das distâncias existentes entre as bases e as localidades atendidas.

²¹ De fato, conforme pondera Silva (2003), a “volatilidade de preços exerce efeitos negativos sobre a alocação de recursos (...) e sobre o bem-estar do consumidor, que são ampliados pelas imperfeições no mercado de proteção ao risco e na presença de estruturas pouco concorrenciais na comercialização. Em função destes efeitos, a ação governamental no intuito de proteger os preços domésticos das variações de preços de derivados no mercado internacional, são políticas legítimas que podem contribuir para a melhoria do bem estar de seus cidadãos, bem como evitar impactos em nível macroeconômico. As ações políticas com este fim devem ser pautadas por princípios básicos de neutralidade econômica, promoção do bem-estar e de preservação das contas públicas, bem como se constituir em um mecanismo complementar às estratégias privadas de proteção e adaptação ao risco.”

4. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Este trabalho analisou as barreiras à entrada no segmento de distribuição de combustíveis automotivos no Brasil. Conforme identificado, neste segmento merecem destaque as barreiras regulatórias, representadas pelos regulamentos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, as vantagens absolutas de custos detidas pelas empresas incumbentes (especialmente por aquelas já estabelecidas antes das reformas da década de 1990), vantagens relacionadas a economias de escala, e barreiras comportamentais à entrada.

Ao desenhar as regras do setor, estipulando exigências para a entrada dos agentes, a ANP está, simultaneamente, definindo o nível das barreiras à entrada no segmento de distribuição de combustíveis. As atuais barreiras regulatórias situam-se em nível que pode ser considerado baixo. De fato, em alguns casos, esta escolha induz distorções no mercado que devem ser corrigidas pelo órgão regulador. Não obstante a existência de regras seja necessária, parece-nos que os objetivos estipulados em lei seriam mais bem atendidos caso fosse empreendida uma revisão e calibragem dos parâmetros adotados.

Adicionalmente, desde meados da década de 1990, quando da implementação do novo modelo regulatório do setor, diversos autores já destacavam a necessidade de criação de mecanismos e regras que limitassem a atuação das empresas incumbentes, buscando evitar que elas viessem a utilizar as barreiras à entrada que a preservação da sua estrutura atual imporá a qualquer empresa que vier a se interessar pelo mercado brasileiro de distribuição de combustíveis automotivos. Atualmente, barreiras comportamentais à entrada podem ser identificadas como as mais significativas no que se refere à distribuição de combustíveis, cabendo ao órgão regulador monitorar as ações das empresas buscando evitar que comportamentos oportunistas frustrem os objetivos de política energética fixados na lei.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAIN, Joe S. *Barriers to new competition: their character and consequences in manufacturing industries*. A. M. Kelley: Fairfield, N.J, 1956.
- FIANI, R.: “Regulação da entrada no setor de distribuição de combustíveis”. II Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos. 2001.
- KUPFER, D. *Barreiras estruturais à entrada*. In KUPFER, David & HASENCLEVER, Lia (orgs), Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- MALIGO, C. *Logística de distribuição de combustíveis automotivos: a influência da compartimentação dos caminhões-tanque nos custos logísticos*. Anais do XXV Encontro Nacional. de Engenharia de Produção – Porto Alegre, RS, Brasil, 29 out a 01 de nov de 2005.
- POSSAS, M. *Concorrência Schumpeteriana*. In KUPFER, David & HASENCLEVER, Lia (orgs), Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- POSSAS, M. *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. São Paulo: HUCITEC, 1985.
- ROCHA, F. *Prevenção estratégica à entrada*. In KUPFER, David & HASENCLEVER, Lia (orgs), Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- RODRIGUES, A. M. e SALIBY, E. *A Aplicação da Simulação no Dimensionamento de Bases de Distribuição de Combustíveis*. Disponível em <http://www.centrodelogistica.com.br/new/fs-bibliografia.htm>. 1998. Acessado em 05 de junho de 2007.
- SCHUARTZ, L. F.; POSSAS, M. L. *Habilitação em licitações públicas e defesa da concorrência*. Estudos Econômicos da Construção. SindusCon-SP, Vol. 3 - N°1 (5).1998.
- SILVA, C. M. S. *Estratégia de preços da Petrobras no mercado de combustíveis brasileiro pós-liberalização e instrumentos de amortecimento de variações internacionais*. Rio de Janeiro, 2003. 130 páginas. Dissertação de Mestrado – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2003.