



UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
IE – Instituto de Economia

Monografia

Caracterização do mercado de gasolina brasileiro pós-liberalização (2001 – 2008): concorrência, preços finais e alguns impactos sobre os agentes econômicos.

Campinas, Dezembro de 2008

Orientador: Prof. José Augusto Gaspar Ruas

Aluno: Gabriel Ferreira Arantes

*Eu dedico este trabalho aos meus pais, Dalton e
Maria, pelo apoio irrestrito e incondicional.*

Resumo

Esse trabalho tem o objetivo de analisar os aspectos concorrenciais do setor de combustíveis no Brasil sob uma óptica diferente da predominantemente utilizada por estudos correlatos. Com a utilização as contribuições de Porter, é possível um melhor esclarecimento da evolução do mercado até os dias atuais e, adicionalmente, contestar a tese apresentada pela mídia e por alguns especialistas de que o peso e atuação da Petrobrás seriam inadequados para a evolução da concorrência no setor. Por fim, é destacada a relevância dos produtos substitutos na disputa direta pelo mercado de combustíveis.

Palavras-chave: concorrência, liberalização, combustível, gasolina, forças de Porter.

Sumário

Introdução 1

**Capítulo 1 – Instituições e políticas no setor de combustíveis brasileiro –
Histórico e transformações recentes..... 3**

1.1 – Panorama histórico da política para o mercado de combustíveis 3

1.1.1 – A Primeira fase: 1938 – 1990.....4

1.1.2 – Segunda fase: A década de 19907

1.2 – A liberalização de preços e a reformulação da tributação na década de 200013

1.3 – Cadeia de combustíveis nacional pós-liberalização 15

**Capítulo 2 – Aspectos da concorrência industrial e impactos no mercado
de combustíveis brasileiro..... 23**

*2.1 – A teoria neoclássica e o preço-limite: elementos teóricos e uma abordagem sobre
o mercado de combustíveis 23*

2.1.1 – Teoria do preço-limite.....23

2.1.2 – Preço da gasolina no Brasil e críticas com viés neoclássico à estrutura de mercado e
política da Petrobrás27

*2.2 – As cinco forças de Porter e o mercado de gasolina no Brasil: uma interpretação
complementar ao debate 29*

2.2.1 – As forças concorrências de Porter: elementos centrais para este estudo29

2.2.2 – Matriz energética de transportes, rodoviários e evidências adicionais sobre a
concorrência no mercado de gasolina.....35

2.3 – Tópicos adicionais ao debate sobre concorrência em combustíveis 38

Conclusão..... 41

Referências Bibliográficas 43

Introdução

A liberalização de preços dos derivados de petróleo constituiu um processo gradual de abertura da indústria em todas as etapas da cadeia produtiva iniciado na década de 1990 com a finalidade de promover a livre concorrência no setor petrolífero. A partir de 2002, houve a eliminação dos controles sobre os preços da gasolina, diesel e GLP, juntamente com a abertura às importações dos dois primeiros. Ao longo de todo o período o Estado manteve o controle da empresa dominante – e verticalmente integrada – na oferta de combustíveis, impondo dificuldades de entrada de outras empresas na competição nacional.

Diante do recente cenário, esse trabalho tem o objetivo de analisar os aspectos concorrenciais do setor sob uma óptica diferente da predominantemente utilizada por estudos correlatos. Acredita-se que por meio de uma visão mais abrangente do termo “concorrência”, seja possível um melhor esclarecimento da evolução do mercado até os dias atuais e, adicionalmente, contestar a tese apresentada pela mídia e por alguns especialistas de que o peso e atuação da Petrobrás seriam inadequados para a evolução da concorrência no setor. Assim, esse trabalho está dividido em dois capítulos, seguido de uma conclusão.

O primeiro capítulo, inicialmente, apresenta um panorama histórico das políticas referentes ao mercado de combustíveis, análise conduzida pela descrição das transformações institucionais e da estrutura tributária. É dada maior importância às duas últimas décadas pela sua relevância na alteração do papel do Estado, de provedor de derivados para o de regulador do segmento petrolífero nacional. Por fim, é analisada a cadeia produtiva pós-liberalização dos preços, descrevendo os agentes envolvidos na indústria petrolífera nacional e sua participação em cada uma das etapas de produção.

No segundo capítulo é definido primeiramente o referencial teórico tradicional para a análise do comportamento de uma firma dominante e suas estratégias para desestimular a entrada de concorrentes. A partir do modelo de preço-limite, a firma busca a obtenção de lucros extraordinários no longo prazo, juntamente com a manutenção de sua posição no mercado. A possibilidade de praticar um preço máximo é justificada pela existência de barreiras de entrada para outras firmas, tornando economicamente inviável a entrada de

competidores aos preços correntes. Em seguida é utilizada a formulação de Michael Porter a respeito da concorrência empresarial para contrapor à argumentação neoclássica. Através das cinco forças desenvolvidas pelo autor, buscou-se uma visão mais abrangente do conceito de “concorrência”, com destaque para a relevância dos produtos substitutos na disputa direta pelo mercado de combustíveis e para a natureza verticalizada da indústria. Somando-se a isso, a estrutura industrial é encarada de um ponto dinâmico, no qual a predominância de uma grande empresa nacional viabiliza um desempenho inovador para o mercado nacional. Ao final, seguem-se as conclusões finais do trabalho.

Capítulo 1 – Instituições e políticas no setor de combustíveis brasileiro – Histórico e transformações recentes

Este primeiro capítulo tem o objetivo de apresentar os principais pontos a respeito da evolução do mercado de combustíveis nacional, desde o início de sua produção, em 1938. Para melhor compreensão, ele foi dividido em três partes: um primeiro tópico em que é descrito o processo histórico de regulamentação e tributação até o final da década de 1990; em seguida, uma seção dedicada exclusivamente ao período de reforma institucional ocorrido na última década. Buscou-se, além de descrever as etapas para a liberalização completa dos preços dos combustíveis, mencionar os problemas detectados, juntamente com os principais objetivos dessa reforma. Por fim, no terceiro tópico, é apresentada a atual estrutura de refino do país, uma descrição da cadeia de combustíveis e alguns dados a respeito do tamanho do setor petrolífero.

1.1 – Panorama histórico da política para o mercado de combustíveis

A regulamentação e influência do governo brasileiro no setor de petróleo e seus derivados tem início em 1938, durante o governo Vargas. Diante da descoberta do primeiro poço comercial em Lobato (BA), o Estado assume a responsabilidade do abastecimento de petróleo nacional com a aprovação do Decreto-lei n.º 395/38, em 29 de Abril de 1938. Este, agora, passava a ser tratado como de utilidade pública. Por meio desse decreto, surge o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), um órgão autônomo, subordinado à Presidência da República e com as atribuições de garantir o monopólio da União em: autorizar, regular e controlar todas as etapas de produção do setor, assim como das importações, exportações, transporte e comercialização do produto e seus derivados.

Para uma melhor compreensão de todo o desenvolvimento do setor de petróleo no Brasil ao longo do tempo, é conveniente dividir o período em duas fases. A primeira delas é compreendida entre 1938, com a implementação das políticas de preço e regulação por parte do governo, até a década de 1990, quando se inicia o processo de desregulamentação do setor. A segunda fase representa o período atual, onde se verifica um processo de liberalização dos preços e de abertura do mercado de combustíveis, numa tentativa de

atrair maior número de participantes, elemento considerado central para a garantia de um mercado concorrencial.

1.1.1 – A Primeira fase: 1938 – 1990

Como mencionado, o processo estatal de regulamentações apresentado tem início com o Decreto-lei n.º 538/38, de 7 de Julho de 1938, que estabelecia limites máximos e mínimos para os preços dos derivados refinados, buscando sempre que possível, uma uniformização dos preços em todo território nacional. O método de formação de preços dos derivados seguia o chamado preço CIF (*cost, insurance, freight*), que representa os principais custos do produto importado. Até o momento, o país não produzia internamente uma parcela significativa do consumo nacional. Assim, os tributos eram o principal instrumento nas mãos da CNP para uma política de preços. No entanto, de início, a legislação permitia que estados e municípios alterassem taxas e impostos (sendo o principal deles a taxa rodoviária) sem a autorização do Conselho, dificultando enormemente a regulação do mercado por parte da mesma. Tal problema só foi resolvido no fim de 1940, quando foi instituído a Lei Constitucional n.º 4/40, que transferiu para a União a exclusividade na tributação de toda a cadeia produtiva de combustíveis (produção, comércio, distribuição, consumo e importação). A principal alteração na forma de tributação foi a criação de um Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes – IUCL. O quadro abaixo mostra os componentes que formavam o preço final dos combustíveis em dois períodos.

Figura 1: Comparativo da tributação incidente nos combustíveis – 1938-1940.

1938	1940
custo CIF do derivado importado nos portos de entrada	custo CIF do derivado importado nos portos de entrada
+ taxas e despesas portuárias	+ taxas e despesas portuárias
+ impostos e taxas federais	
+ impostos e taxas estaduais	
+ impostos e taxas municipais	+ IUCL
+ despesas de distribuição	+ despesas de distribuição
+ despesas gerais, comissões e bonificações aos revendedores	+ despesas gerais, comissões e bonificações aos revendedores
= preço do derivado ao consumidor	= preço do derivado ao consumidor

Fonte: ANP (2001), pág. 4.

O ano de 1953 é um grande marco para a indústria de petróleo brasileira, pois data a instauração do monopólio da União por toda a cadeia e a criação da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Naquele momento, a União passou a exercer seu monopólio pela CNP (como órgão orientador e fiscalizador) e pela Petrobras (como órgão executor). Tais políticas se enquadram no modelo de governo da Era Vargas, que visava o crescimento econômico protegendo áreas consideradas estratégicas, como o empresariado nacional, por meio de um processo de substituição de importações para garantir o suprimento de gêneros básicos para o abastecimento interno. As primeiras décadas da empresa foram marcadas pelo esforço de elevação da capacidade de refino e oferta de derivados nacionais, tendo em vista que a oferta de petróleo viveu um cenário bastante favorável, com preços muito baixos até o início da década de setenta. Em termos tributários, apesar de todo o esforço por parte do governo para impulsionar a produção nacional, existia uma diferença no recolhimento do IUCL para as refinarias brasileiras e para o produto estrangeiro. Reconhecendo a incapacidade da indústria nascente concorrer com o similar importado, as refinarias recolhiam somente 75% de IUCL sobre o valor CIF, enquanto o produto estrangeiro era obrigado a recolher a totalidade do tributo (150%).

Essa política de determinação dos preços perdurou até o final de 1963 – período no qual a Petrobras já atendia 70% da demanda nacional pelos derivados – quando se viu necessário incluir um novo componente na formação do preço, o chamado “preço de realização do derivado”. Dessa forma, a CNP repassava ao preço final as especificidades da produção de cada derivado pela indústria nacional. No restante da década de 60, foram empregadas diversas metodologias para se chegar a um valor mais realista dos verdadeiros custos internos de produção e comercialização, assim como para a correção das margens das refinarias. Estas, por sua vez, deveriam remunerar as operações de refino e de investimentos.

As principais mudanças na política de preços dos combustíveis na década de 70 ocorreram no final de 1977 com o Decreto-lei n.º 1.599/77, modificando o procedimento de cálculo do preço de realização dos derivados. O preço de realização do derivado passou a ser baseado de um valor médio de realização, VMR. Por sua vez, esse valor médio levava em consideração a somatória dos quatro grupos de custos das refinarias nacionais, que se dividem em:

“- Grupo I: custos determinados em função dos preços do petróleo no mercado internacional, outros materiais de consumo importados e da taxa de câmbio, corrigidos sempre que houvesse alteração da taxa cambial ou do custo CIF de petróleo, pelo quociente da divisão do valor CIF médio dos petróleos importados, convertido à taxa cambial prevista para o período de vigência dos preços, pelo correspondente valor dos mesmos petróleos na data da última fixação dos preços. Esse grupo apresentava a seguinte divisão: (i) grupo Ia, referente ao custo CIF de importação do petróleo e; (ii) grupo Ib, relacionado aos custos dos produtos utilizados na destilação e estocagem do petróleo.

- Grupo II - custos relacionados a despesas com pessoal nas refinarias, reajustados de acordo com os percentuais e critérios fixados em deliberação do Conselho Nacional de Política Salarial.

- Grupo III - outros custos variáveis com a conjuntura interna de preços do país, reajustados pela correção monetária, através do índice geral de preços, fornecido pelo Conselho Nacional de Economia.

- Grupo IV – custos relacionados com a depreciação, amortização e remuneração dos capitais investidos, visando assegurar o êxito econômico do parque refinador nacional. Eram reajustados de acordo com os coeficientes de correção monetária dos ativos imobilizados, fixados pelo Conselho Nacional de Economia.”

Fonte: ANP (2001), pág. 25.

Essa metodologia permitia à União um maior grau de liberdade para ajustar os preços sem uma alteração na remuneração das refinarias.

O choque do petróleo de 1973 e principalmente o 2º choque em 1979 foram responsáveis por diversas transformações na política de preços e nos programas de desenvolvimento do governo. Dado aos aumentos exponenciais do preço internacional do petróleo, aliado à grande dependência nacional pelo petróleo cru (70% do volume de derivados produzido era obtido do refino de petróleo importado), o Decreto-lei n.º 1.691/79, de agosto de 1979, implementou uma política de substituição dos derivados de petróleo, basicamente o Programa Nacional do Alcool. A maxi-desvalorização no mesmo ano reforçou a decisão do governo de alterar a política de preço dos derivados para controlar os níveis de preço. A saída encontrada para evitar grandes prejuízos à Petrobras e aos consumidores de forma direta foi criar o dólar-petróleo, que mantinha a uma cotação que viabilizasse a comercialização interna de combustíveis. O valor diferencial era então complementado pela CNP. A Conta Petróleo, criada em 1980, por sua vez, transferia ao Banco Central a contabilização da diferença cambial proporcionada pelo dólar-petróleo e

não coberta integralmente pela CNP. Os escassos recursos do Conselho ao longo dos anos transferiam ao Tesouro Nacional tal diferencial.

A Constituição Federal de 1988, o IUCL que era recolhido pela União e posteriormente repassado para os Estados, Municípios e à Secretaria de Planejamento, foi substituído pelo ICMS. O ICMS era agora de recolhimento dos Estados, com a alíquota inicial de 17%. Outro imposto criado na época foi o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC), de competência municipal. Finalmente, a Emenda Constitucional n.º 3/93 definiu que a partir de 1º de Janeiro de 1996, somente o ICMS e os Impostos de Importação e Exportação poderiam incidir nos derivados de petróleo.

Em suma, o amplo período descrito marcou-se pela constituição do principal agente do mercado de combustíveis no país – Petrobrás – bem como de uma aparato, cada vez mais complexo, de controle e viabilização do mercado de derivados no país. Consolidou-se um sistema tributário relacionado o segmento, viabilizando o progressivo aumento do refino nacional. A segunda metade do período em questão marca também a crise do modelo nacional, baseado em importação de petróleo para refino interno. Nesse momento inicia-se uma importante transformação para o mercado de gasolina, com o avanço de uma política para desenvolvimento de um combustível substituto, o álcool de cana-de-açúcar. A seção seguinte descreve os primeiros passos para a desregulamentação do mercado, finalizada no início da década atual, e viabiliza o avanço da discussão sobre concorrência no mercado de gasolina e suas implicações sobre a economia nacional.

1.1.2 – Segunda fase: A década de 1990

Um novo modelo de intervenção governamental começou a se estruturar a partir da década de 1990, acompanhando a tendência mundial de transferir ao setor privado as grandes decisões de investimento na capacidade produtiva nacional. Ao Estado restariam as funções de criar as estruturas competitivas, fiscalizar e orientar o funcionamento do mercado. O principal marco deste processo inicial foi a privatização de importantes empresas nacionais, através do Programa Nacional de Desestatização iniciado em 1990. Neste mesmo período, ainda no governo Collor, criou-se o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Este órgão foi responsável pelo acompanhamento das inúmeras ações de desregulamentação do setor nos anos que se seguiram, até sua extinção após a criação da ANP.

A partir de meados de 1991 foi aplicada uma política de liberalização dos preços nas refinarias, distribuidoras e revendedores de todos os derivados de petróleo, inclusive do álcool hidratado e anidro – este último em 1996. Nesse contexto de redução do papel do Estado na economia, surgem as agências reguladoras setoriais, com a finalidade de revisar a regulamentação vigente até então. No entanto, a desregulamentação *“não deve ser confundida com o processo de liberalização, o qual se caracteriza pelo estímulo à competição em um dado mercado, enquanto a desregulamentação se refere à redução da regulamentação governamental”* (Fiani, 1998). No setor energético, mais especificamente o de petróleo, foi criado pela Lei n.º 9.478/97, em agosto de 1997, o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Este último, um órgão regulador da indústria do petróleo, como mencionado, extinguiu o DNC.

De início, a principal incumbência dessa nova agência era o de coordenar os agentes durante o período de transição previsto para no máximo trinta e seis meses – encerrando em agosto de 2000 – em que se buscou uma gradual eliminação dos subsídios existentes nos derivados, assim como uma abertura do mercado à livre concorrência com o mercado internacional. Contudo, para uma inserção bem sucedida no cenário internacional, foi necessário estabelecer uma nova estrutura de preços para o alinhamento dos preços nacionais e internacionais, introduzido pela Portaria MF/MME n.º 3/98, de julho de 1998. O preço do petróleo seria reajustado mensalmente, de acordo com a variação no mercado de *US Gulf* e a variação cambial, sendo o preço de realização inicial definido pelo custo operacional da Petrobras acrescido de uma margem de lucro. Por sua vez, a Portaria n.º 3 instituiu um sistema particular de preços e subsídios cruzados, a Parcela de Preço Específica (PPE), que incidia sobre o preço dos derivados nas refinarias e era recolhida unicamente pela Petrobras. Ela tinha a finalidade de equalização dos preços no mercado nacional, ao evitar variações incessantes de preços ao consumidor e viabilizar o transporte dos produtos a áreas remotas. A seguinte fórmula era utilizada para definir o valor da PPE no primeiro dia de cada mês:

$PPE = PFAT - [PR + (PIS/PASEP + COFINS)]$, [R\$/litro ou R\$/kg), onde

PPE = valor da Parcela de Preço Específica do produto;

PFAT = preço de faturamento do produto, na condição à vista, nas refinarias produtoras, exclusive ICMS;

PR = preço de realização do produto nas refinarias produtoras;

PIS/PASEP = valor da contribuição PIS/PASEP;

COFINS = valor da contribuição COFINS.

Fonte: ANP (2001), pág. 25.

Para ilustrar o efeito no sistema de preços causado pela PPE, a ANP (2002) calculou os valores da parcela específica para a gasolina e o GLP, com base nos preços praticados no estado de São Paulo em Outubro de 2001, como apresentado a seguir:

Exemplo 1. Cálculo da PPE para a gasolina A

Preço de realização da gasolina A (PR): 0,6361 R\$/litro

Preço de faturamento da gasolina A (PF): 1,0428 R\$/litro

Alíquota de ICMS da gasolina para o Estado de São Paulo: 25%

Alíquota cumulativa do PIS/PASEP e COFINS da gasolina: 15,15%

*$PIS/PASEP + COFINS = [PF / (1 - ICMS)] * 0,1515 = 0,2106$ R\$/litro*

$PPE = PF - (PR + PIS/PASEP + COFINS) = 0,1961$ R\$/litro

Exemplo 2. Cálculo da PPE para o GLP

Preço de realização do GLP (PR): 0,6857 R\$/litro

Preço de faturamento do GLP (PF): 0,5080 R\$/litro

Alíquota de ICMS do GLP para o Estado de São Paulo: 12%

Alíquota cumulativa do PIS/PASEP e COFINS do GLP: 14,40%

*$PIS/PASEP + COFINS = [PF / (1 - ICMS)] * 0,1440 = 0,0831$ R\$/litro*

$PPE = PF - (PR + PIS/PASEP + COFINS) = - 0,2608$ R\$/litro

Fonte: ANP (2002), pág. 13.

Para efeito comparativo com a atual tributação incidente nos combustíveis, é importante identificar os seguintes impostos e contribuições ao longo da década de 1990: Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Crédito e Direitos de Natureza Financeira (CPMF); Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o Programa de Intervenção Social do Trabalhador e de Formação do Patrimônio do Serviço Público (PIS/PASEP); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de

Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e finalmente do Imposto de Importação (quando aplicável).

Ao longo do debate a respeito da reforma tributária na década de 1990, surgiu a proposta de criação de um imposto único sobre transações financeiras, sob a forma da taxa das operações bancárias. Em 26 de Outubro de 1996, a Lei nº 9.311/96 instituiu a CPMF com uma alíquota de 0,2%. Por constituir uma contribuição provisória, inicialmente era prevista sua cobrança até Fevereiro de 1998. Porém, devido a diversas prorrogações, sua alíquota foi alterada para 0,38% (com o objetivo de ajudar nas contas da Previdência Social), que perdurou até o fim de 2007. Por possuir como fato gerador a movimentação financeira (escritural ou física) em que há a troca de titularidade, o tributo foi muito criticado por impactar diferentemente os diversos setores (de acordo com o número de etapas da cadeia produtiva). A CPMF pode incidir, portanto, de forma cumulativa e indireta ao longo da cadeia dos combustíveis. Assim, é de extrema complexidade sua completa contabilização nesse mercado.

A COFINS foi instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de Dezembro de 1991, e tem como finalidade a tributação sobre o faturamento mensal, ou seja, da totalidade das receitas auferidas de qualquer pessoa jurídica. De competência da Federação, essa contribuição é destinada a financiar exclusivamente a seguridade social, abrangendo a previdência social, a saúde e a assistência social. Apesar de existirem algumas alíquotas específicas para determinados segmentos e produtos, atualmente a COFINS possui uma alíquota geral de 7,6%. Sua incidência é direta e não-cumulativa, com exceção das empresas que apuram seus lucros por meio da sistemática do Lucro Presumido, sofrendo uma tributação cumulativa.

Já a contribuição para o PIS, de acordo com a Lei Complementar nº 7 de 1970, tem o objetivo de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, viabilizando uma melhor distribuição da renda nacional. Apesar de haver duas modalidades de cobrança, a que incide sobre a folha salarial e uma incidente sobre o faturamento, somente a segunda afeta diretamente a cadeia de combustíveis automotivos. Somente a partir de 1º de Janeiro de 2003, pela Lei nº 10.637/02, foi instituída a não-cumulatividade na cobrança do PIS, cuja alíquota é de 1,65%. Apesar do esforço para uma total liberalização dos preços dos derivados, ao final de 2001, ainda existiam subsídios na movimentação, tarifas de dutos e fretes de cabotagem para alguns

combustíveis, além de subsídios de equalização de preços de álcool hidratado. Ainda seria necessária a desregulamentação dos preços ao longo da cadeia produtiva e de comercialização para a viabilização da concorrência com os derivados importados. Tudo isso, em tese, deveria ocorrer em conjunto ao aprimoramento do parque de refino nacional, que poderia ser seriamente afetado com a entrada de derivados a um preço mais atraente.

Nas importações, o ICMS é cobrado sobre o valor CIF da mercadoria, acrescido do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo arrecadado pelo estado onde está localizada a empresa importadora. Cabe ressaltar que no caso do petróleo e de seus derivados, não há a incidência do IPI – já que não constitui um produto industrializado – nem do ICMS sobre as operações de comercialização desses produtos entre os estados. Esse incentivo não tem o objetivo de redução da carga tributária dos combustíveis, mas sim, de garantir a integralidade da cobrança ao estado de destino. Do ponto de vista das refinarias, o valor do tributo é recolhido em duas parcelas distintas: a primeira é o ICMS da refinaria, em que o cálculo é baseado no preço de faturamento do combustível ex-refinaria, acrescido do custo de transporte até as distribuidoras e dos encargos financeiros; uma segunda parte emprega o conceito de substituição tributária, nesse caso utiliza-se a modalidade relativa às operações subsequentes. Usualmente a refinaria é responsável pela retenção do imposto relativo às transações posteriores. O encargo antecipado é transferido sucessivamente ao longo da cadeia de comercialização, até chegar ao consumidor final. Por fim, essa prática facilita a fiscalização e dificulta a sonegação sem prejudicar o funcionamento do mercado, já que a cobrança é centralizada em um único estabelecimento.

Quanto ao imposto de importação, a partir de 1995, como previsto no Tratado de Assunção, os quatro Estados Partes do MERCOSUL adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC), como um esforço para convergência do sistema tributário incidente nas mercadorias importadas e com isso incentivar a competitividade desses países no mercado global. No caso do petróleo e seus derivados, a TEC instituiu alíquota zero nas importações entre os membros do MERCOSUL. Para os demais países, o Imposto de Importação constitui um imposto indireto (aquele em que ocorre o fenômeno da repercussão, ou seja, o contribuinte de direito, designado pela lei, transfere para o contribuinte de fato, consumidor final, a carga tributária), cobrado sobre o valor CIF das mercadorias

importadas. O quadro abaixo destaca a evolução da alíquota do Imposto de Importação na última década.

Figura 2: Imposto de Importação.

Período	Alíquota
08/1997 – 07/1998	11%
08/1998 – 12/1998	12%
01/1999 – 12/1999	9%
01/2000 – 12/2000	6%
01/2001 –	0%

Fonte: Cavalcanti (2006)

A extinção do imposto de importação para o petróleo e seus derivados a partir de 2001 foi uma das formas de equalização dos preços praticados no mercado nacional com o de seus similares internacionais, a fim de viabilizar a abertura comercial. As distintas formas de tributação e equalização nacional de preços eram tidas como distorções que impediam a concorrência no mercado de gasolina. As reformas que foram concluídas no início da década atual tinham como objetivo o estabelecimento de um mercado com preços flexíveis, condição considerada indispensável para viabilização da concorrência e entrada de novos *players*. A seção 1.2 ilustra os desdobramentos finais da reforma liberal no mercado de gasolina e as características institucionais do mercado de combustíveis nos dias de hoje. A partir do esclarecimento destes elementos será possível o avanço na discussão sobre concorrência neste mercado, bem como as principais implicações sobre agentes econômicos envolvidos.

1.2 – A liberalização de preços e a reformulação da tributação na década de 2000

O fim do período de transição para um mercado desregulamentado se encerrou em 2001, quando houve a liberalização dos preços dos derivados e a Petrobrás deixou de possuir o monopólio da importação. Surgiu então o problema que a Constituição Federal de 1988 não permitia a cobrança da “PPE” das demais empresas, que foi solucionado com a criação da Emenda Constitucional 33/01, delegando à União a cobrança das contribuições sociais (PIS/COFINS) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). A alteração do artigo 149 da CF/88 também permitiu que a União institísse outras contribuições, até mesmo de forma cumulativa.

A partir de Janeiro de 2002, portanto, o mercado de combustíveis deixou de possuir intervenção direta do governo, vigorando o regime de liberdade de preços em toda a cadeia de produção e comercialização de combustíveis. A estrutura tributária passou por algumas alterações, como o surgimento de um novo tributo (CIDE) e a extinção da CPMF a partir de 2008.

Em substituição à política de subsídios cruzados praticadas pela Parcela de Preço Específico (PPE), “a Lei nº 10.336/01, de 19 de Dezembro de 2001, instituiu a Cide-Combustíveis, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de gasolina e suas correntes, diesel e suas correntes, querosene de aviação e outros querosenes, óleos combustíveis (fuel-oil), gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível” (Receita Federal¹). Esta contribuição incidiu sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural, e seus derivados, e álcool etílico combustível. Pelo código Tributário Nacional, uma contribuição pertence a um tipo específico de tributo, cuja arrecadação é alocada a um fundo pré-determinado, associado a um objetivo específico, como por exemplo, as contribuições sindicais e sociais. A CIDE pode ter alíquota específica, tendo por base a unidade de medida, ou *ad valorem*, com base no faturamento ou receita bruta da operação. As alíquotas comumente utilizadas pelos agentes são as específicas.

¹ Retirado de: www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CIDECComb/default.htm (Outubro de 2008).

Esse sistema de tributação incorria na problemática de cálculo no que diz respeito às deduções concedidas ao contribuinte. Inicialmente, o valor da CIDE pago na importação ou na comercialização no mercado interno poderia ser deduzido dos valores do PIS/COFINS, de acordo com os limites previstos em Lei. No entanto, eles não se mostravam muito claros, já que esses limites poderiam ser reduzidos ou restabelecidos pelo Poder Executivo. Apesar de em 1º de Janeiro de 2003 as alíquotas específicas e os limites de deduções terem sido reduzidos pelo Decreto nº 4.565/03, o problema só foi resolvido em Maio de 2004, com o Decreto nº 5.060/04. A gasolina e o diesel tiveram diminuição de suas alíquotas enquanto para outros combustíveis ela foi extinta. Porém, o mais importante foi o fim da possibilidade de dedução do PIS e da COFINS com a CIDE para todos os combustíveis. Os recursos arrecadados pela CIDE, por constituírem uma Contribuição, tinham destinos pré-estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 33/01. Estes eram: i) subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados, e derivados de petróleo; ii) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; iii) o financiamento de programas de infra-estrutura e transportes.

Em suma, o processo de abertura econômica da década de 1990, e mais especificamente a reforma liberalizante dos preços dos combustíveis, tiveram a finalidade de viabilizar a entrada de capital privado (inclusive investimento estrangeiro) e promover um ambiente de livre concorrência dos agentes. A livre flutuação de preços, em decorrência do volátil mercado internacional, traz como efeito colateral uma maior vulnerabilidade dos preços praticados no mercado nacional. No entanto, o fato do governo manter o controle da empresa dominante na oferta dos derivados de petróleo permite uma interferência direta no mercado, especialmente em períodos turbulentos. Apesar dessa prática ser mal vista pelos defensores do livre mercado, ela se mostra válida quando se pensa no papel do Estado como promotor do bem-estar social e principal agente responsável pela estabilidade do mercado nacional em suas diversas dimensões.

É inegável o impacto da política de preços praticada pela Petrobras na estrutura industrial como um todo. Em muitos casos desestimula a entrada de grandes *players* globais na produção nacional pela incerteza quanto aos retornos financeiros. Como contribuição à este debate, este estudo realiza uma breve discussão sobre as dimensões da

concorrência no setor, bem como os impactos sobre os agentes econômicos diretamente impactados pela dinâmica recente dos preços de gasolina.

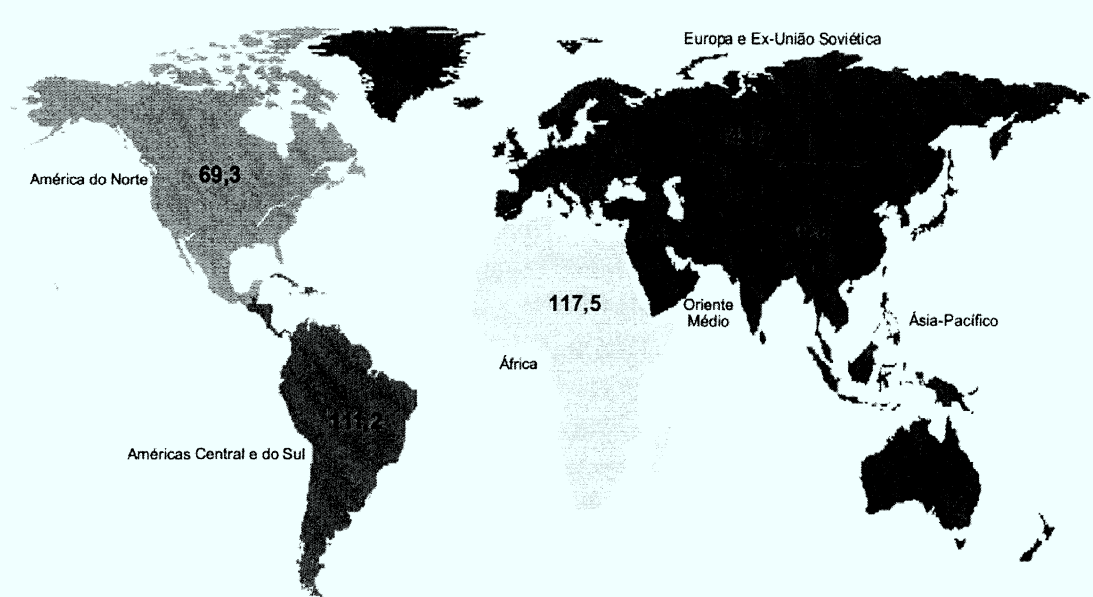
Para avançar sobre esta discussão, a seção 1.3 trata do mercado de combustíveis na década atual, traçando o perfil de sua evolução recente.

1.3 – Cadeia de combustíveis nacional pós-liberalização

Para uma melhor compreensão a respeito da indústria nacional do petróleo, esse último item tem como finalidade identificar algumas características da indústria de petróleo no país e algumas consequências das reformas liberalizantes apresentadas nas seções anteriores. Inicialmente, pretende-se situar a participação do setor petrolífero brasileiro no comércio mundial da *commodity*, por meio da presença de reservas provadas em território nacional, a capacidade de extração, do consumo, e finalmente do processamento e refino do óleo. Além disso, é importante identificar os principais *players* do estágio *upstream* da cadeia produtiva, assim como suas parcerias com a Petrobras. O desempenho da indústria também avaliado pelos indicadores de produção e consumo dos derivados de petróleo, onde se destaca o grande número de participantes, confirmado pelos dados de *market share* das inúmeras bandeiras responsáveis pela distribuição desses derivados ao consumidor final.

As reservas provadas mundiais de petróleo têm tido aumento pouco significativo nos últimos anos, acumulando um acréscimo 16% entre 1998 até final de 2007, onde atingiu 1.238 bilhões de barris. Deste total, o Oriente Médio ainda concentra a maior parte das reservas (61%), muito superior aos 9% da participação relativa dos países da América Central e do Sul. O Brasil, contudo, aumentou suas reservas em 72% no mesmo período, para 12,6 bilhões de barris. Ele ocupa atualmente a 15ª colocação no ranking de reservas por país. Para efeito ilustrativo, segue abaixo o tamanho das reservas por continente.

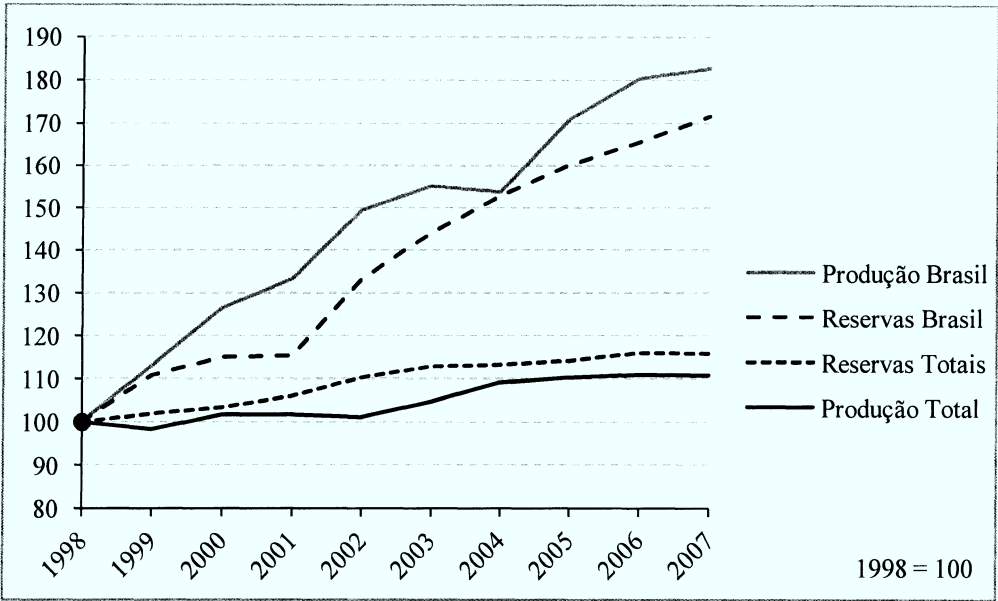
Figura 3 – Reservas provadas de petróleo por regiões geográficas em 31/12/2007.



Fonte: British Petroleum (2008)

A produção mundial de petróleo é historicamente influenciada tanto pela atividade econômica como um todo, como pelas políticas unilaterais dos grandes produtores. No período analisado fica evidente uma tendência conjunta de elevação da produção mundial e da descoberta de novas reservas. O Brasil, neste cenário, se destaca pelo recente aumento no número de poços, e consequentemente, da produção nacional.

Figura 4 – Evolução das reservas e produção no Brasil e mundial (1998 = 100).



Fonte: ANP (2008)

É importante ressaltar a pequena participação relativa da produção nacional, com pouco mais de 2% da produção mundial, o que lhe garante a 16ª colocação dos maiores produtores.

A ANP tem como uma de suas atribuições a promoção de licitações para a concessão de blocos e campos destinados à exploração de petróleo e gás natural. Após a exploração, caso ele seja considerado comercializável, evoluem para as fases de desenvolvimento e produção. Até o fim de 2007, existiam 198 blocos em fase de exploração, 65 campos em fase de desenvolvimento da produção e 272 campos em fase de produção sob administração da Agência. Apesar de existir a livre disputa entre as empresas nas licitações, a Petrobras tem expressivo domínio nas etapas mais avançadas. O quadro abaixo resume a participação da estatal nas concessões e nas parcerias envolvidas.

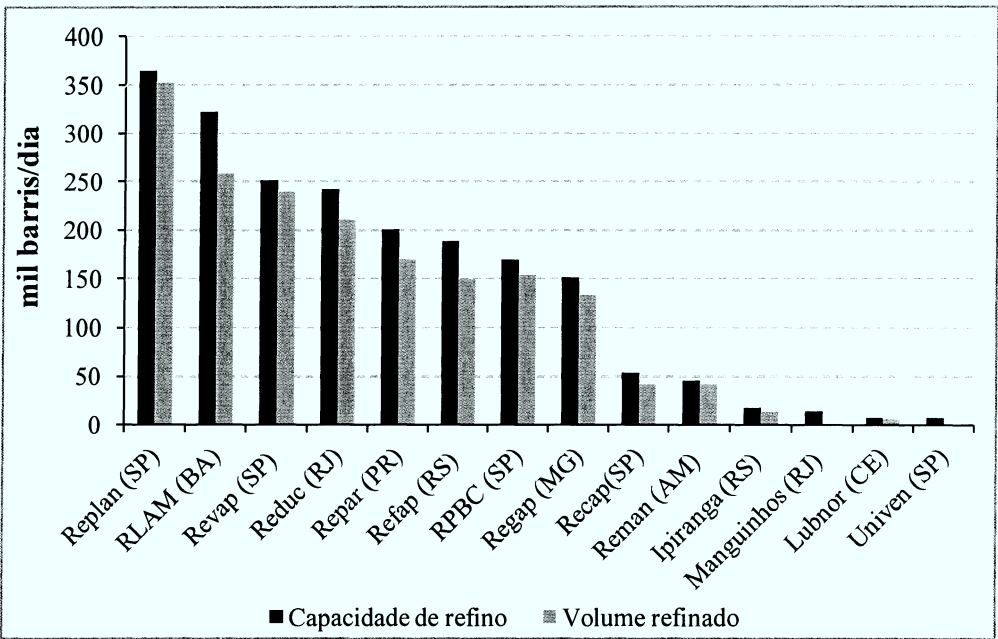
Figura 5 – Participação nas concessões de blocos e campos petrolíferos.

	Exploração	Desenvolvimento	Produção
Petrobras	55	44	242
Petrobras + Parceiro	77	14	10
Outras Empresas	66	7	20
Total	198	65	272

Fonte: ANP (2008)

A participação tímida de outras empresas, além da Petrobras, se dá com maior intensidade nos estágios de refino e processamento. Até o final de 2007, 14 refinarias somaram uma capacidade de refino de 323,8 mil m³/dia de petróleo. A antiga estatal detinha onze dessas refinarias (sendo que a Refap (RS) é operada em associação com a Repsol-YPF), controlando 98,1% da capacidade total de refino do país. As únicas três sob controle de empresas privadas (Manguinhos (RJ), Ipiranga (RS) e Univen (SP)) possuem capacidade pouco expressiva.

Figura 6 – Comparativo: capacidade de refino com o volume refinado por refinaria.



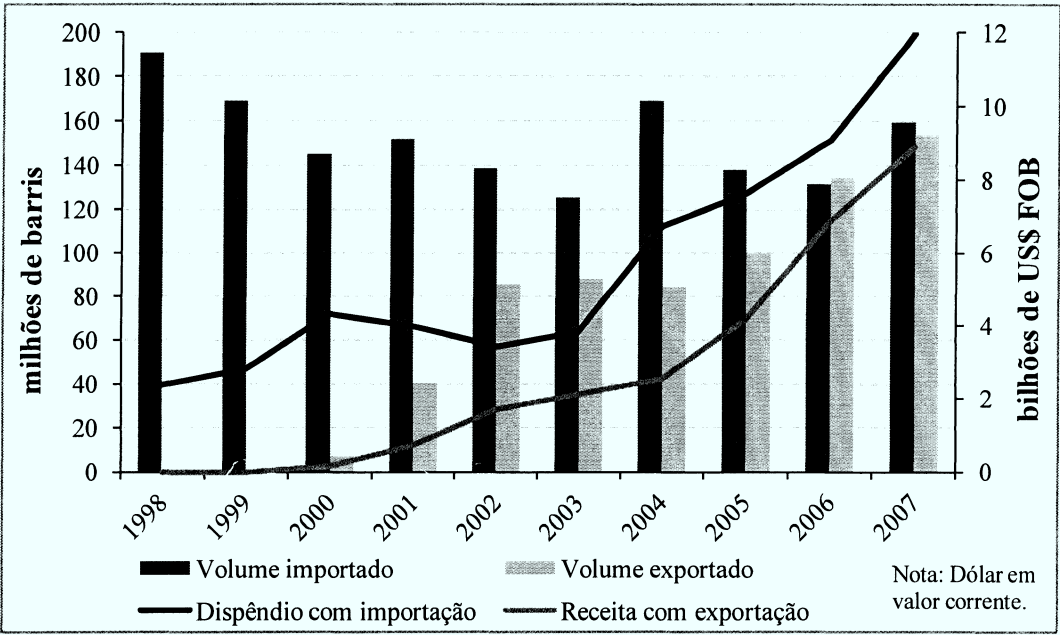
Fonte: ANP (2008)

No ano de 2007 foi processado um total de 110 milhões m³ de derivados de petróleo, sendo 95,6% pelas refinarias, 3% pelas UPGNs (unidade de processamento de gás natural) e o restante por centrais petroquímicas e outros produtores autorizados pela ANP. Os derivados resultantes se distinguem em “energéticos” e “não-energéticos”, com a produção do primeiro correspondendo a 84% do total refinado. Dentre eles, destacam-se a produção de óleo diesel (35,5% do total refinado) e da gasolina A (antes da adição de álcool), com 19,6% do total de derivados produzidos.

Mesmo com a crescente produção nacional de petróleo, o Brasil ainda importa petróleo e derivados, principalmente de países africanos. Dadas as características das refinarias nacionais e do petróleo pesado extraído na maior bacia atualmente em produção

no Brasil (Bacia de Campos), há necessidade de importar óleos mais leves de países como a Nigéria, Argélia e Arábia Saudita. O volume importado tem variado entre 125 e 200 milhões de barris por ano no período 1998-2007, mas devido à valorização do petróleo, o dispêndio com importação aumentou de US\$2,4 bilhões em 1998 para quase US\$12 bilhões no ano de 2007. O preço médio do barril importado pelo Brasil em 2007 foi de US\$ 74,4, o maior valor pago em toda a década. Em contrapartida, a partir de 1999 o país passou a ser também um exportador de petróleo, inicialmente com 204 mil barris para Bahamas. Esse volume tem aumento expressivamente ao longo dos anos, atingindo 154 milhões de barris no ano de 2007. Os principais importadores de petróleo brasileiro são os Estados Unidos, com 35,4% dos 154 milhões de barris e o Chile, com 15,3% desse total. A arrecadação total chegou a US\$8,9 bilhões no último ano. O gráfico a seguir mostra a evolução das importações e exportações de petróleo na última década.

Figura 7 – Volume importado e exportado, dispêndio com importação e receita com exportação de petróleo.



Fonte: ANP (2008)

Além das importações e exportações de petróleo cru, o Brasil também comercializa derivados de petróleo com outros países. O volume importado tem variado de 11 milhões m³ a 19 milhões m³ entre 1998 e 2007, sendo que no último ano o volume foi próximo de 16 milhões m³. O óleo diesel e a nafta foram os principais derivados importados,

representando 32% e 26% desse total, respectivamente. Já as exportações tiveram grande crescimento no período analisado, saltando de 6,5 milhões m³ em 1998 para 17,6 milhões m³ em 2007. A pauta de exportação é constituída basicamente de óleo combustível (55,7% do total exportado) e gasolina A (sem adição de álcool), com 21% das exportações. Esse crescimento tornou o Brasil superavitário no comércio internacional de derivados a partir de 2003, despendendo US\$6,9 bilhões com derivados em 2007, ao passo que arrecadou US\$7,7 bilhões com exportações.

A ANP utiliza o conceito de dependência externa de petróleo e derivados para mostrar o grau de auto-suficiência do país no setor petrolífero. Ele relaciona as importações líquidas (volume importado descontado do volume exportado) de petróleo e derivados – chamado de dependência externa – com a produção nacional de petróleo. Nos últimos dois anos, o Brasil tem sido auto-suficiente de abastecimento desses produtos, como mostra o quadro abaixo.

Figura 8 – Dependência externa de petróleo e seus derivados (mil m³/dia).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Produção de Petróleo (a)	238,4	246,8	244,6	272,3	287,6	291,4
Importação líquida de petróleo (b)	23,1	16,2	36,9	16,6	-1,2	2,5
Importação líquida de derivados (c)	5,0	-5,1	-11,1	-13,9	-9,0	-4,6
Consumo aparente (d) = (a) + (b) + (c)	266,4	257,9	270,5	275,0	277,4	289,3
Dependência externa (e) = (d) - (a)	28,0	11,1	25,9	2,7	-10,2	-2,1
Dependência externa (e) / (d) %	10,5%	4,3%	9,6%	1,0%	-3,7%	-0,7%

Fonte: ANP (2008)

Esse conceito de dependência externa deve ser utilizado com cautela, pois utiliza somente o volume de produção como critério de mensuração, podendo ser mal interpretado. É importante considerar o preço pago por cada derivado, para então verificar o saldo do comércio internacional de petróleo e derivado. O próximo quadro mostra outra forma de dependência brasileira no setor petrolífero, já que o país foi deficitário em US\$2,3 bilhões em 2007.

Figura 9 – Saldo brasileiro com o comércio de petróleo e derivados.

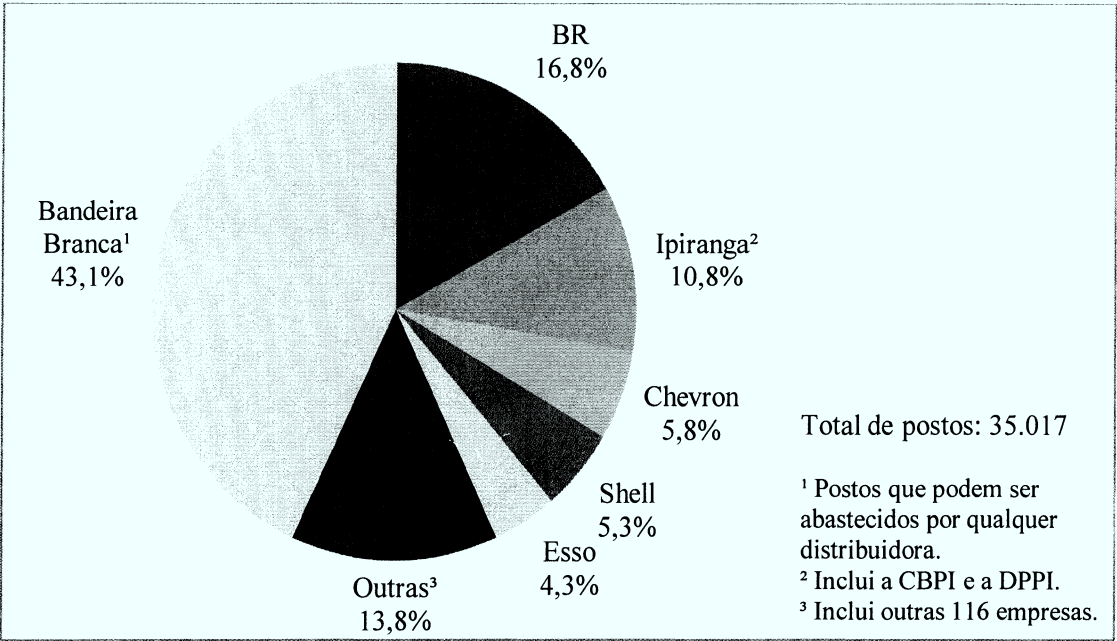
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Petróleo						
Dispêndio (importação)	3.418	3.820	6.744	7.648	9.088	11.974
Receita (exportação)	1.691	2.122	2.528	4.164	6.894	8.905
Importação líquida (milhões US\$)	1.727	1.698	4.216	3.484	2.194	3.069
Derivados						
Dispêndio (importação)	2.394	2.226	2.645	3.336	4.959	6.938
Receita (exportação)	2.272	2.917	3.448	5.242	6.412	7.682
Importação líquida (milhões US\$)	123	-691	-803	-1.906	-1.453	-745
Dispêndio líquido (milhões US\$)	1.849	1.007	3.413	1.578	740	2.324

Fonte: ANP (2008)

A última fase da cadeia petrolífera é composta pela distribuição dos derivados por todo o país. Em 2007, a infra-estrutura de combustíveis possuía 570 bases de distribuição mais concentrada na Região Sudeste (241 bases) e no Sul (119 bases), com uma capacidade total de armazenamento de derivados de petróleo e álcool de 3,9 milhões m³. As vendas de derivados atingiram 88,4 milhões m³ no último ano, com grande predominância do óleo diesel, correspondendo a 47% das vendas. Já o mercado de gasolina C movimentou 24,3 milhões m³, com 49,7% destinados ao Sudeste. Nesse estágio, “menos estratégico” para a indústria petrolífera *strictu sensu*, destaca-se o grande número de empresas, apesar da Petrobras ainda deter uma considerável parcela do mercado. Na distribuição de gasolina C, por exemplo, as seis maiores empresas concentraram 68,9% do mercado. São elas: BR (25,5%), Grupo Ipiranga – CBPI e DPPI (15,9%), Shell (10,7%), Chevron (9,3%) e Esso (7,5%). O restante da distribuição é realizada por outras 153 distribuidoras.

Esses distribuidores forneceram derivados para 35.017 postos que operavam no país ao final de 2007. A venda para o consumidor final, apesar de ainda ter como destaque as mesmas seis empresas que concentram as bases distributivas, apresenta grande competitividade, inclusive com a presença de postos revendedores que operam com bandeira branca. Estes, que podem ser abastecidos por qualquer distribuidora, ampliaram sua participação de 40,7% em 2006 para 43,1% em 2007, com *market share* superior ao conjunto das três maiores empresas revendedoras.

Figura 10 – Distribuição relativa dos postos revendedores de combustíveis no Brasil em 31/12/2007.



Fonte: ANP (2008)

Capítulo 2 – Aspectos da concorrência industrial e impactos no mercado de combustíveis brasileiro

O objetivo desse capítulo é fornecer duas visões teóricas a respeito da concorrência na indústria, utilizando-as para analisar a concorrência no mercado de combustíveis brasileiro. O primeiro item aborda as contribuições tradicionais da estratégia de atuação de uma firma dominante em um mercado monopolista. Em seguida, com base na teoria microeconômica heterodoxa, é desenvolvida uma análise divergente ao *mainstream* econômico, calcada em dimensões mais apropriadas de competição capitalista. Por fim, um terceiro tópico debate a crítica liberal recente a respeito da política de amortização de preços utilizada pelo governo, com destaque especial aos contornos dados pela mídia.

2.1 – A teoria neoclássica e o preço-limite: elementos teóricos e uma abordagem sobre o mercado de combustíveis

2.1.1 – Teoria do preço-limite

Esse tópico tem como objetivo apresentar o arcabouço teórico da microeconomia neoclássica e o seu tratamento de um mercado em monopólio. A análise desenvolvida apresenta as estratégias de determinação de preços de uma firma dominante a partir do modelo do preço-limite. Em seguida, são utilizadas as contribuições mais recentes dos autores dessa linha de pensamento a respeito das estratégias de prevenção à entrada, como a importância da capacidade produtiva e dos custos irrecuperáveis.

O mercado em monopólio é definido como sendo aquele em que, além de existir somente uma firma, ela tem a capacidade de definir o preço final de seu produto. Assim, o mercado monopolista se constitui o extremo oposto do mercado em concorrência perfeita. Cabe, portanto, ressaltar as características deste mercado competitivo para a compreensão do mercado em monopólio.

A visão de concorrência neoclássica é formalizada a partir do trabalho de Marshall e das contribuições de teóricos clássicos como Adam Smith e David Ricardo. Ao tomar como pressuposto a livre mobilidade intersetorial do capital e a ausência de assimetria de informação por parte dos agentes, a competição leva a uma equalização das taxas de lucro em toda a economia. Os produtores tomam suas decisões de produção com base no preço

de mercado, já que as firmas não têm a capacidade de alterá-los isoladamente. Só será vantajoso para o produtor ofertar até a quantidade em que seu custo marginal se iguala ao preço de mercado. No longo prazo, qualquer lucro extraordinário se reduzirá ao lucro normal de mercado pela entrada de novos competidores. Em tese, esta estrutura de mercado viabilizaria uma grande concorrência, capaz de levar os preços ao patamar mais reduzido possível, beneficiando consumidores.

De forma oposta, em um mercado onde existe apenas uma firma ofertante, essa tem o poder de alterar os preços vigentes, até o nível ótimo em que sua curva de custo marginal se iguale à curva de receita marginal. O preço monopolista nada mais é que o custo marginal acrescido de um *markup*, que será tanto maior, quanto menor a elasticidade preço da demanda no mercado em questão. A teoria microeconômica neoclássica se mostra limitada no que concerne à estrutura de mercado e a influência das firmas na sua modificação. Ela emprega uma abordagem estática, tomando como dado a estrutura de mercado. A ação de cada firma não afeta a estrutura de mercado adotada inicialmente e o monopolista não sofre nenhuma ameaça por parte de outras firmas. Uma firma monopolista só se enquadraria na teoria no caso da existência de um monopólio legal, garantido por uma patente, por exemplo, ou esteja situada em segmento onde a viabilidade do negócio está diretamente ligada à existência de um monopólio natural. Nas demais situações, a determinação de preços interfere na ameaça de entrada de novas firmas no mercado.

A fim de garantir uma melhor explicação à organização industrial, as contribuições de Bain e Sylos-Labini analisam o comportamento de uma firma dominante com base na competição potencial e barreira de entrada. É introduzida uma análise estruturalista, no qual busca *“estabelecer o nível de preços e lucros a partir de características técnico-econômicas das indústrias”* [Silva (2003), pág. 6]. Assim, as estruturas industriais como; vantagens de tamanho e estrutura de custos possibilitam uma análise dinâmica ao processo de concorrência. A empresa dominante, por não possuir sua posição garantida, adota estratégias de preço com o objetivo de dissuadir a entrada de um concorrente, ou até mesmo excluir outras firmas desse mercado. Ela abre mão da maximização de lucros no curto prazo ao estabelecer níveis de preços que, ao não estimular a entrada de competidores, lhe garante lucros extraordinários no longo prazo.

O preço máximo praticado por uma firma para que ainda não seja viável a entrada de concorrentes foi designado pela teoria como preço-limite, situado entre o nível de preço em competição perfeita e o de monopólio. Para mensurar esse preço-limite, Bain apresenta uma condição de entrada E , que é definido como o *markup* percentual sobre o preço de concorrência perfeita, segundo a equação: $E = (P_1 - P_c) / P_c$. A condição de entrada (E) representa as barreiras de entrada em uma indústria, que dependem da diferença entre o preço-limite (P_1) e o preço praticado em mercado competitivo (P_c). Para melhor compreensão, a equação pode ser escrita da seguinte forma: $P_1 = P_c (1 + E)$, destacando que quanto maior for a barreira de entrada em um setor, maior será o lucro desfrutado pela firma dominante.

Bain identificou três principais fontes de barreiras à entrada: vantagens absolutas de custos, vantagens advindas da diferenciação de produtos e a existência de economias de escala. As vantagens de custos são advindas de menores custos de produção (tecnologias mais modernas e presença de patentes), acesso privilegiado a matérias-primas, e a menores custos de capital devido à reputação no mercado de empresas já estabelecidas. Outra barreira de entrada imposta por uma firma dominante está ligada à preferência dos consumidores, que a diferenciação de produtos pode lhe garantir certa vantagem competitiva em relação a uma firma entrante e pouco conhecida pelos consumidores. Os concorrentes em potencial incorrem em custos adicionais, como publicidade e redes de distribuição, para tornar seu produto conhecido e melhorar a reputação da marca. As vantagens da firma estão ligadas à capacidade de avaliação do produto por parte do consumidor. Assim, quanto mais fatores subjetivos envolvidos, ou a existência de múltiplas dimensões de análise, maior o poder de mercado da empresa estabelecida na determinação de preços. A terceira barreira de entrada diz respeito à redução dos custos unitários de produção a partir do aumento da planta. A empresa entrante se depara com um dilema caso a escala mínima de produção seja suficientemente grande em relação ao tamanho do mercado. Sua entrada pode forçar uma redução dos preços a níveis inferiores ao de seu custo médio. A tentativa de produzir com uma escala sub-ótima possibilita a ação da firma estabelecida em definir um preço-limite que inviabilize a entrada de concorrentes.

A determinação do nível de preços que desestimula a entrada de novas firmas e maximizam os lucros de longo prazo da empresa estabelecida – o preço-limite – está fundamentada em três pressupostos. O primeiro considera a ordenação dos entrantes potenciais de acordo com a capacidade de competição de cada firma. A análise de reações estratégicas será então baseada na entrante potencial mais favorecida. O segundo pressuposto diz que o único estímulo do potencial concorrente para efetivar sua entrada é a expectativa de obtenção de lucros econômicos positivos. O terceiro está baseado no “postulado de Sylos”, em que a firma entrante define sua estratégia de posicionamento sem considerar uma alteração da quantidade ofertada (pela firma estabelecida) após a entrada. Assim, a acomodação do mercado é feita inteiramente pela variação do preço em função da oferta adicional, e não através da redução da produção.

Entretanto, Koutsoyannis apresenta argumentos contrários ao postulado de Sylos. As economias de escala e a diferenciação de produto podem ter pouca relevância caso o potencial entrante seja uma firma já estabelecida em outra indústria. Os custos adicionais impostos pela escala exigida ou pelo elevado preço-limite, podem ser suportados por um intervalo de tempo se a firma tiver a expectativa de lucros futuros. As barreiras de entrada podem também ser contornadas por uma firma entrante inovadora, ou que possua novos métodos de produção. É importante ter em mente que as estratégias de prevenção à entrada adotada por uma firma dominante não são estáticas, mas estão sujeitas a alterações, ligadas às mudanças estruturais da indústria.

O reconhecimento dos teóricos neoclássicos das limitações do postulado de Sylos levou ao desenvolvimento de uma série de modelos de prevenção estratégica a entrada, com destaque para o modelo de Dixit. Este, a partir do relaxamento do postulado, inclui as dimensões de capacidade produtiva e custos irrecuperáveis na definição das estratégias. O investimento em capital fixo e irreversível pela empresa estabelecida pode se tornar uma efetiva forma de deter a entrada de outras firmas, pois caso exista capacidade ociosa, a tendência da firma dominante é sempre aumentar sua produção para aproveitar as vantagens de menor custo marginal até o limite de sua capacidade. O aumento da oferta pode afetar os preços a ponto de não cobrir os custos médios da firma entrante. Contudo, uma firma sem capacidade ociosa, segundo o modelo de Dixit, dificilmente conseguiria deter a entrada de uma firma com iguais condições de competição.

A análise neoclássica convencional e o modelo do preço-limite apresentado nesse item têm servido como base de análise da indústria petrolífera brasileira a partir da liberalização dos preços em 2002, mais especificamente, da política de preços adotada pela Petrobras na oferta de derivados.

No entanto, a teoria se mostra limitada para a compreensão do setor no período pós-liberalização, já que, apesar de possuir baixa concorrência na etapa de refino de petróleo, outras dimensões da concorrência, que não apenas a capacidade de entrada de novas empresas tem sido importantes para análise da concorrência. O item seguinte tem o objetivo de apresentar outra dimensão de competição industrial, mais adequado para o entendimento da estrutura e transformação recente do segmento estudado.

2.1.2 – Preço da gasolina no Brasil e críticas com viés neoclássico à estrutura de mercado e política da Petrobrás

A teoria neoclássica trata dos níveis de preço como sendo fundamental para a definição do nível de concorrência e a possibilidade de entrada de novas firmas. A política de preços adotada pela Petrobras pós-liberalização claramente tem um efeito de descolamento dos preços dos derivados comercializados internamente com suas cotações no mercado internacional. Além de outros objetivos de concorrência, como mostram as seções subsequentes, essa política tem a finalidade de amortecer as flutuações internacionais – garantindo maior previsibilidade de gastos por parte dos consumidores – e conter os aumentos dos índices de inflação, nos quais os combustíveis têm grande influência na composição dos preços dos produtos. A crítica veiculada na mídia recentemente tem especial destaque para a utilização da Petrobras para contemplar objetivos governamentais (macroeconômicos e “eleitoreiros”), em que se destaca seu poder de mercado e a imprevisibilidade dos seus reajustes de preços como barreiras de entrada de novos concorrentes, inviabilizando até mesmo a importação de derivados por grandes distribuidoras de combustíveis [Pires (Nov/2008) ²]. É defendido que para promover a livre concorrência (objetivo principal da reforma), a determinação dos preços deve ser feita exclusivamente pela interação dos agentes ofertantes, de acordo com as condições de oferta e demanda do mercado. A intervenção governamental leva a distorções dos preços, afetando negativamente a tomada de decisão dos agentes, por um lado, e afetando a

² Retirado de: <http://oglobo.globo.com/blogs/adriano/> (Novembro de 2008).

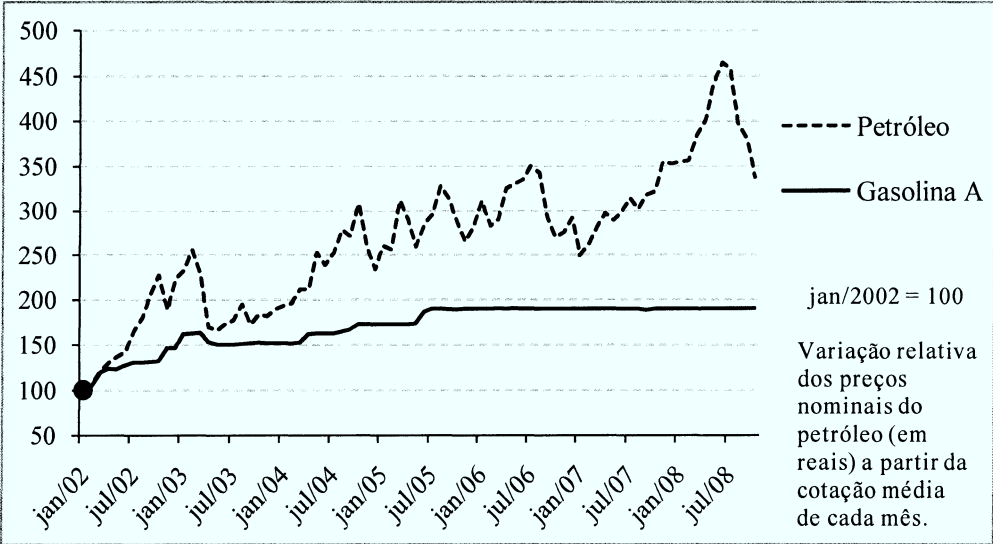
rentabilidade da Petrobras, por outro. Esta última idéia é apresentada e discutida com maior nível de detalhe no terceiro tópico deste capítulo.

A mencionada política discricionária de intervenção nos preços não implica em manutenção obrigatória de um patamar acima ou abaixo dos níveis internacionais. No entanto, as recorrentes altas do preço do barril de petróleo nos últimos quatro anos colaboraram para ampliar a defasagem e manter o preço interno da gasolina abaixo do verificado em diversos países³. Isso é comumente utilizado pelos liberais como argumento para a idéia de que a Petrobras incorre em perdas de receita e prejudica os investidores minoritários da empresa. O gráfico a seguir compara a evolução dos preços da gasolina no mercado interno com o praticado no mercado internacional.

De fato, como se percebe na figura 11, a evolução dos preços manteve-se abaixo do custo do petróleo. Segundo a teoria convencional, esta situação indicaria um baixo nível de concorrência no setor. Em outras palavras, o setor estaria sustentando uma ineficiência, prejudicial ao segmento e, no longo prazo, prejudicial ao próprio consumidor que estaria se beneficiando de preços reduzidos no curto prazo. Essa situação perpetuaria, dado um patamar inferior ao preço limite, uma situação de monopólio de fato da Petrobrás, situação “indesejável” para o segmento.

³ É certo que o nível dos reajustes tenha promovido uma defasagem de preços em relação ao custo de produção. Contudo, a comparação internacional nem sempre é conclusiva, dada a grande variedade de estruturas de formação de preços deste mercado nos distintos países.

Figura 11 – Comparativo dos preços da gasolina com o petróleo. Jan/2002 a Out/2008 (Jan/2002 = 100).



Fonte: Elaboração própria a partir da ANP e Ipeadata.

Seria essa interpretação a mais correta? As seções subseqüentes deste trabalho têm como objetivo apresentar outras dimensões da concorrência do setor de gasolina no Brasil, ilustrando outros elementos que podem conduzir a conclusões menos pessimistas sobre o efetivo poder de mercado da Petrobrás.

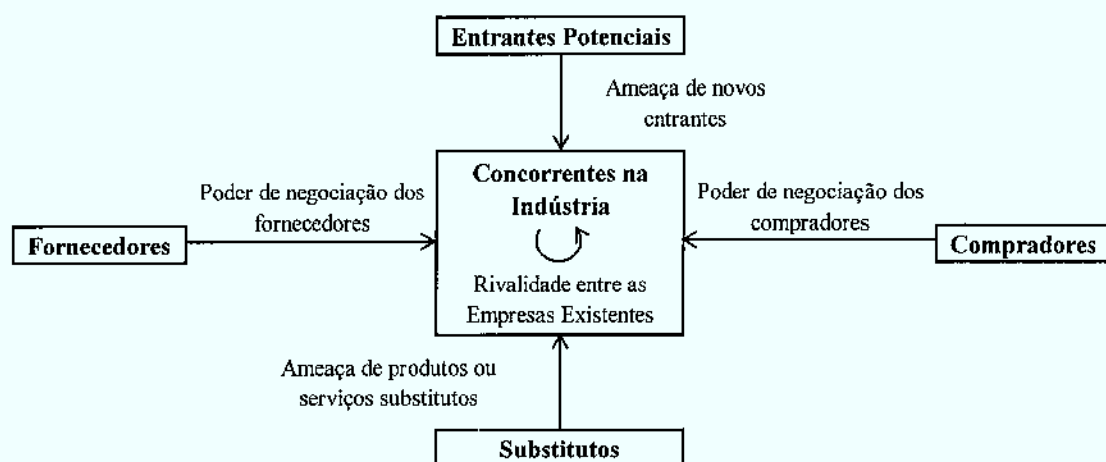
2.2 – As cinco forças de Porter e o mercado de gasolina no Brasil: uma interpretação complementar ao debate

2.2.1 – As forças concorrências de Porter: elementos centrais para este estudo

Outra visão na análise da concorrência de mercado introduz novos determinantes na definição do grau de competição da indústria, não se limitando na rivalidade exercida pelas empresas existentes, em que é baseada a teoria neoclássica convencional, bem como pela e a ameaça dos potenciais entrantes, na visão da teoria do preço-limite. A idéia desenvolvida por Porter é que, além dos concorrentes diretos na atuação do mercado, outras “forças econômicas” e agentes influenciam de forma significativa a estrutura e o desempenho da indústria. As empresas em um mercado não podem, nesse sentido, se esforçar apenas em combater seus atuais concorrentes. Sua estratégia deve levar em consideração cinco forças competitivas básicas. O conjunto dessas forças produz impacto direto no potencial de lucro

final dessa indústria. É importante apontar que nem todos os segmentos de mercado possuem o mesmo potencial de retorno. Existem particularidades entre as indústrias, onde o conjunto de forças desempenha papel diferente, de acordo com certas características intrínsecas do setor. A estratégia dos participantes se resume em encontrar uma posição dentro da indústria em que seja possível aproveitar da melhor forma a influência dessas forças competitivas, ou ao menos, defender-se delas. A figura abaixo ilustra o conceito apresentado.

Figura 12 – Forças Que Dirigem a Concorrência na Indústria



Fonte: Porter (1980)

As cinco forças competitivas – potenciais entrantes; ameaça de substituição; poder de negociação dos compradores; poder de negociação dos fornecedores e; rivalidade entre os atuais concorrentes – definem de forma mais ampla o termo “concorrência”, com a ameaça vinda também dos clientes, fornecedores, substitutos, e entrantes potenciais. A indústria em concorrência perfeita, onde existe livre entrada, as empresas existentes não têm poder de negociação em relação a fornecedores e clientes, e a rivalidade é desenfreada devido à homogeneidade de produtos, configura apenas um caso extremo da intensidade competitiva.

As ameaças de entrada em uma indústria dependem além das barreiras à entrada, das possíveis retaliações por parte dos concorrentes já estabelecidos. Apesar de existirem diversas formas de barreiras de entrada, serão detalhadas apenas algumas que normalmente têm maiores influências na indústria petrolífera: as economias de escala, necessidades de capital e política governamental.

Economias de escala referem-se à redução dos custos unitários do produto à medida que o volume de produção aumenta. Ela se torna uma barreira ao forçar a empresa entrante a ingressar em larga escala para conseguir vantagens de custos e ser competitiva. É particularmente importante no setor de petróleo devido aos altos investimentos iniciais, seja na fase *upstream* (exploração, produção e transporte) ou *downstream* (refino e distribuição). Outro tipo de barreira na forma de economias de escala deriva das vantagens econômicas na integração vertical, operando tanto na extração do óleo, quanto no seu refino e distribuição dos derivados. Em conjunto com as economias de escala, as necessidades de capital se tornam uma segunda barreira à entrada significativa nesse setor. A mobilização de vastos recursos financeiros se torna especialmente arriscada quando utilizada em atividades irrecuperáveis como para pesquisa e desenvolvimento. Mesmo sendo uma indústria madura do ponto de vista tecnológico, o setor petrolífero apresenta constantes inovações, com a finalidade de oferecer resistência aos substitutos ou na criação de novos produtos. Das definições acima apresentadas nota-se que boa parte delas são oriundas da própria atuação das empresas do setor e constituem o *modus operandi* da indústria, inclusive na busca de sua eficiência produtiva e inovações tecnológicas, mesmo que incrementais.

A política governamental foi a última barreira de entrada identificada por Porter e foi particularmente importante na estruturação do setor petrolífero nacional até a última década. Pode haver tanto um impedimento direto de participação de novos concorrentes, como um controle de licenças de funcionamento e limites ao acesso a matérias-primas. Como discute o capítulo I deste estudo, tais barreiras foram progressivamente eliminadas até 2002, quando se institui um mercado livre e desregulamentado no país.

Além das barreiras de entrada provenientes de características da indústria em si, existem barreiras criadas pela expectativa que o entrante em potencial quanto à reação dos concorrentes existentes. Algumas condições que podem assinalar uma forte retaliação à entrada, são:

- *um passado de vigorosas retaliações aos entrantes;*
- *empresas estabelecidas com recursos substanciais para a disputada, incluindo excedentes de caixa e capacidade de contrair empréstimo não exercitada, um excesso adequado de capacidade de produção para satisfazer todas as necessidades futuras prováveis, ou um grande equilíbrio com os canais de distribuição ou clientes;*
- *empresas estabelecidas com alto grau de compartimento com a indústria e ativos altamente não-liquidos nela empregados;*
- *crescimento lento da indústria, o que limita a capacidade da indústria de absorver uma nova empresa sem deprimir as vendas e o desempenho financeiro das empresas estabelecidas.*

Fonte: Porter (1980)

Em linhas gerais, percebe-se que a Petrobrás, atuando como uma empresa integrada e verticalizada, com ampla escala de operações no país, é capaz de criar grandes barreiras à entrada no setor. Entretanto, boa parte destas barreiras *deriva da própria natureza da indústria de petróleo*, da forma de atuação mais eficiente das grandes empresas do setor *e do histórico da indústria nacional*.

No estudo a respeito da concorrência, não basta analisar somente as barreiras presentes à entrada em uma indústria, é preciso levar em consideração alguns fatores que surgem após o estabelecimento de uma nova empresa. Setores com necessidade de grande investimento inicial para viabilizar a produção, como é o petrolífero, costumam sofrer com as barreiras de saída elevadas. Outras fontes de barreiras de saída são:

- *ativos especializados*: ativos altamente especializados para uma determinada atividade ou localização têm valores baixos de liquidação ou altos custos de transferência ou conversão.
- *custos fixos de saída*: estes incluem acordos trabalhistas, custos de restabelecimento, capacidade de manutenção para componentes sobressalentes etc.
- *inter-relações estratégicas*: inter-relações entre as unidades da companhia em termos de imagem, capacidade de marketing, acesso aos mercados financeiros, instalações compartilhadas etc. Isto faz com que a empresa entenda como de grande importância estratégica o fato de estar no negócio.
- *barreiras emocionais*: a relutância da administração em justificar economicamente as decisões de saída é causada pela identificação com a atividade em particular, pela lealdade com os empregados, pelo receio quanto às suas próprias carreiras, por orgulho e por outras razões.
- *restrições de ordem governamental e social*: incluem negativa ou desencorajamento por parte do governo quanto à saída do negócio em virtude do desemprego causado e dos efeitos econômicos regionais; isto é particularmente comum fora dos Estados Unidos.

Fonte: Porter (1980)

Um bom indicador de rentabilidade da indústria e risco do negócio é obtido ao relacionar as barreiras de entrada com as de saída. O quadro considera de forma simplificada as barreiras como altas ou baixas.

Figura 13 – Barreiras e Rentabilidade

		Barreiras de Saída	
		Baixas	Altas
Barreiras de Entrada	Baixas	Retornos estáveis baixos	Retornos arriscados baixos
	Altas	Retornos estáveis altos	Retornos arriscados altos

Fonte: Porter (1980)

Do ponto de vista dos lucros da indústria, uma empresa sempre deve buscar a situação em que existem altas barreiras de entrada com baixas barreiras de saída. Assim, a entrada de concorrentes é dificultada, enquanto os concorrentes malsucedidos deixarão o setor. Com exceção à fase de distribuição, em que existem diversos *players* concorrendo relativamente em condições iguais e os recursos mobilizados para a entrada não são significativos, o restante da cadeia de petróleo apresenta alta barreira de entrada e de saída. Portanto, de acordo com o quadro, as empresas estabelecidas desfrutam de altos retornos de capital, porém arriscados. No entanto, como a Petrobras está consolidada no mercado nacional há décadas e é praticamente a única atuante nos estágios de extração e refino⁴, o risco do negócio é significativamente minimizado. A situação sugerida pelo quadro, nesse caso, diz respeito aos possíveis entrantes na indústria.

A relação com fornecedores, a chamada fase *upstream* da indústria, é determinante para a competitividade da atividade de refino. O acesso às fontes de matéria prima configura uma das principais vantagens competitivas da indústria e as grandes empresas do setor se caracterizam por atuação simultânea nos elos da cadeia, comumente chamada de atuação do “poço ao posto”. Ao final de uma década de mercado aberto e do avanço das empresas estrangeiras nas áreas de exploração de petróleo no país, a Petrobrás ainda hoje é produtor em quase todos os campos em operação e tem uma participação significativa nas áreas em exploração e campos em desenvolvimento (ANP⁵). Sendo assim, poucas estratégias de ingresso nas atividades *downstream* (refino e distribuição) no país têm tanta sinergia quanto a Petrobrás.

Em suma, a presente análise entende que a verticalização da indústria, apesar de criar barreiras à entrada de novas empresas e/ou permitir maior lucratividade da empresa incumbente, constitui um reflexo da formação histórica da indústria nacional e, além disso, é uma característica da própria indústria de petróleo, dos grandes *players* do setor. A seção 2.2.2 apresenta com maior destaque um dos principais pontos da concorrência no mercado de gasolina nos dias de hoje, em tópico pouco abordado por estudos que tratam a regulação

⁴ Este cenário deverá se alterar progressivamente com a entrada em operação de campos licitados nos últimos anos, nos quais a participação de outras empresas também teve destaque. Contudo, apesar desse ingresso de novas empresas, em boa parte dos casos estas ingressaram através de parcerias com a própria estatal.

⁵ As participações em áreas de exploração de petróleo no país podem ser encontradas no site da ANP (www.anp.gov.br).

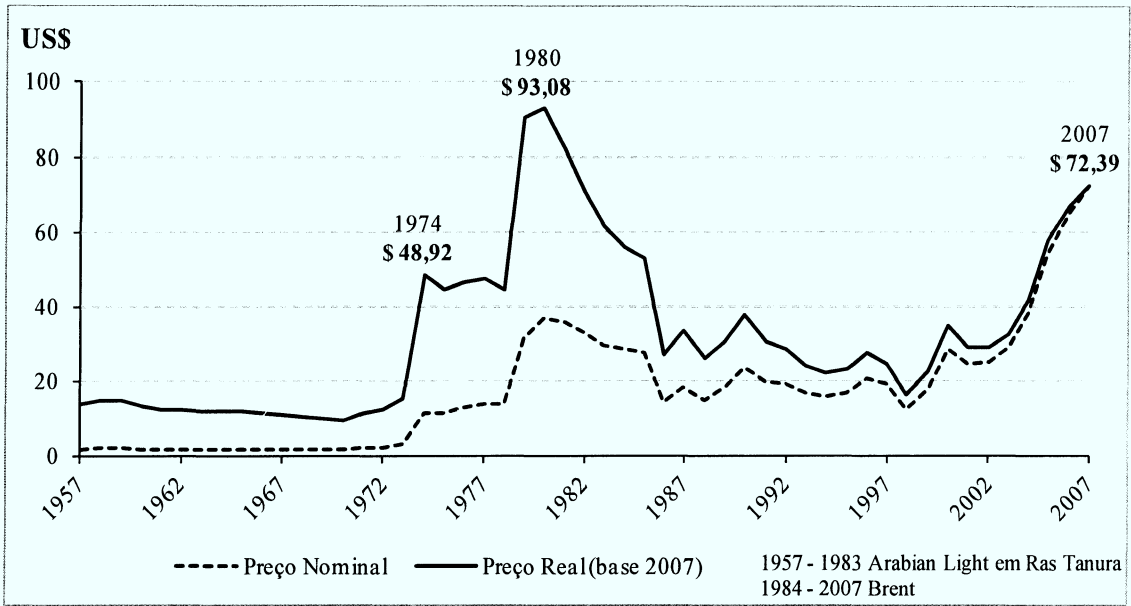
do setor: o avanço de outros derivados para uso em transporte rodoviário, como o álcool e o gás natural.

2.2.2 – Matriz energética de transportes, rodoviários e evidências adicionais sobre a concorrência no mercado de gasolina

Um conjunto de transformações na indústria de combustíveis na última década, especialmente o ressurgimento do álcool, evidenciou a importância de outra força competitiva: a pressão dos produtos substitutos. Generalizando, todas as indústrias estão em constante competição com as indústrias que fabricam produtos substitutos. Essa ameaça age como um redutor dos retornos potenciais da indústria, obrigando as empresas a comprometerem seus lucros para desestimular a entrada dos substitutos. O álcool combustível foi uma alternativa atrativa após o choque do petróleo de 1973 e ganhou mais popularidade com o segundo choque, em 1979. No entanto, o Proálcool entrou em decadência a partir da segunda metade da década de 1980 devido à abrupta queda do preço internacional do petróleo. Desconsiderando o álcool adicionado à gasolina a partir de 1993 – a Lei nº 8.723 de Outubro de 1993 fixou a adição obrigatória de 22%⁶ de álcool anidro à gasolina – esse combustível voltou a ter um papel de destaque no consumo nacional de combustíveis em 2003, com a grande elevação do preço do petróleo e o surgimento da tecnologia *flexfuel* para automóveis de passeio. Portanto, a ameaça de produtos substitutos aos derivados de petróleo está intimamente ligada ao preço internacional do barril e seus impactos sobre o preço final dos combustíveis, dado que, em termos de desempenho e estrutura de abastecimento ambos encontram-se em “igualdade de condições”. Enquanto a grande volatilidade dos preços da *commodity*, e seus derivados, podem abrir oportunidades para outros produtos concorrentes, a grande incerteza quanto à evolução de seus preços é uma preocupação constante para as empresas do setor, acirrando a concorrência às suas vendas. A figura 14 a seguir mostra a evolução dos preços internacionais do petróleo que contribuiu para a política brasileira de substituição de combustível.

⁶ Esse percentual tem variado de acordo com o nível de preços do álcool, mas mantém-se em torno deste valor.

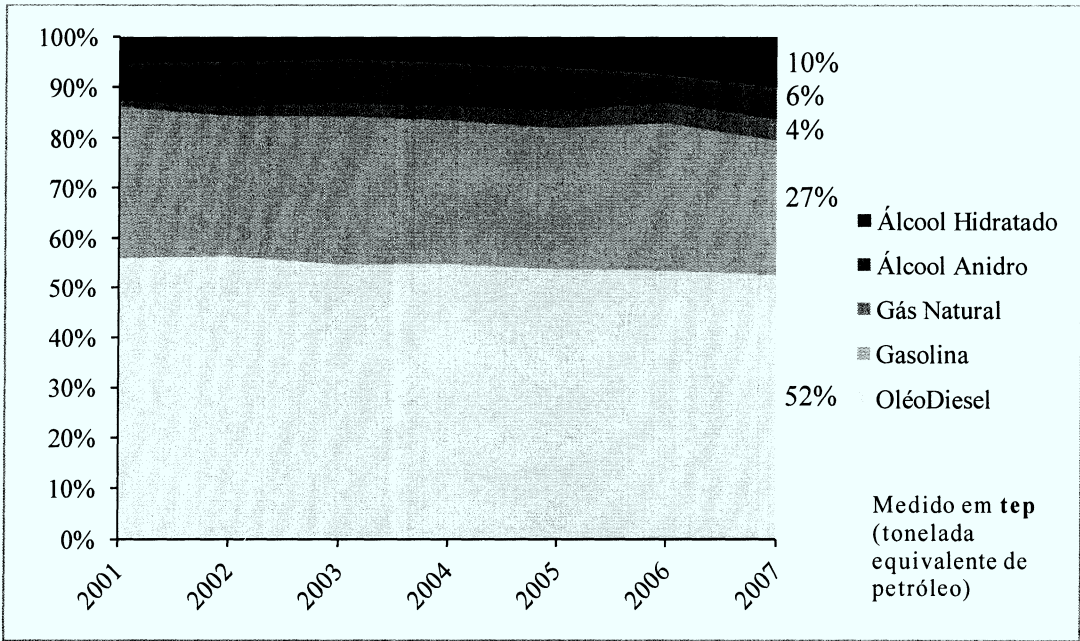
Figura 14 – Preços do petróleo cru (1957 – 2007).



Fonte: British Petroleum (2008)

Essa tendência de substituição no consumo de combustíveis por produtos alternativos (álcool e gás natural) é evidenciada pela maior participação desses produtos na matriz energética nacional. O consumo de 19,8 milhões m³ de álcool (anidro e hidratado) em 2007 representou um aumento de 28,7% em relação ao ano anterior, representando um aumento significativo se comparado à taxa média anual de crescimento entre 2001 e 2006 de 10%. O maior aumento na matriz é observado no álcool hidratado – passando de 5,1% em 2001, para 10% no último ano – principalmente devido à popularização dos automóveis bicompostíveis. Esse movimento é mostrado pela tabela da evolução da matriz energética brasileira de transportes rodoviários.

Figura 15 – Evolução da matriz energética de transportes no Brasil (2001 – 2007).



Fonte: Balanço Energético Nacional (2008)

Em síntese, pode-se argumentar que a manutenção de um mercado e um preço competitivo para a gasolina nos últimos anos também passa pela compreensão do avanço do etanol, especialmente se considerada uma menor participação da Petrobrás na apropriação dos lucros do setor. Quanto ao gás natural, sua estrutura de preços regulamentada por contratos viabilizou defasagem de preços em relação à gasolina e um avanço sobre consumidores de grande escala, como frotas de taxistas [RUAS (2005)]. Esses pontos colocam novas dúvidas aos argumentos utilizados pela mídia, como o de que a política de preços atual “(...) obriga a Petrobras a subsidiar a gasolina criando uma concorrência desleal com o etanol” [Pires (Nov/2008)]. Ambos os mercados forçaram uma redução da participação da gasolina na matriz de transportes, ainda que ela permaneça como segundo combustível em participação.

Somente após a análise detalhada das forças envolvidas na concorrência em uma indústria é que a empresa deve formular sua estratégia competitiva para se destacar perante seus concorrentes (atuais e/ou potenciais). Ao considerar a estrutura da indústria, a companhia se posiciona de modo a aproveitar seus pontos fortes e fracos no desenvolvimento das vantagens competitivas apropriáveis. O conhecimento das causas dessas forças e das capacidades da empresa identificará onde a empresa deve enfrentar a

concorrência e onde deve evitá-la. Todavia, a companhia não precisa se limitar à estrutura atual, pois uma estratégia ofensiva (de sua parte) pode alterar as causas das forças, influenciando seu equilíbrio. É fundamental encarar as fontes estruturais da concorrência como um processo dinâmico, que sofrem constantes modificações devido às inovações tecnológicas e aos esforços de diferenciação de produto e diversificação do negócio.

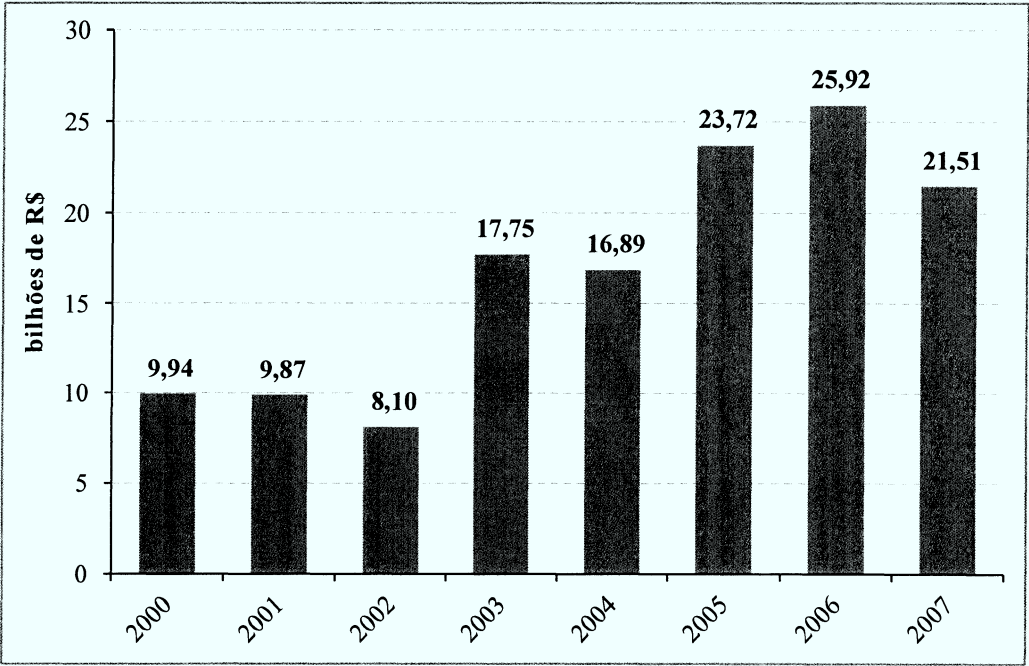
Esse dinamismo da indústria e de seus mercados, processo movido pela inovação, indica outra questão importante sobre a concorrência. Como argumenta Schumpeter, a concorrência não é passível de ser subtraída apenas da estrutura de mercado, do número e porte das empresas atuantes. Por outro lado, a capacidade de transformar estruturas, de realizar a “destruição criadora”, é um indicador de concorrência, de busca pela diferenciação, de ganhos extraordinários. E são justamente as grandes empresas do setor, verticalmente integradas, aquelas com melhor desempenho em inovação em todo o mundo. Em relação aos combustíveis, a grande fronteira atual é a busca por energia limpa, combustíveis com menor emissão de CO₂. A existência de um segmento *downstream* fragmentado, com maior número de *players* não apresenta nenhuma vantagem nessa direção. Ao contrário, pode levar a comportamentos oportunistas e ao desperdício de oportunidades em um país reconhecido por sua experiência na integração de uma matriz energética de transportes movidos a combustíveis fósseis e biocombustíveis.

2.3 – Tópicos adicionais ao debate sobre concorrência em combustíveis

Além dos tópicos apresentados na seção anterior, outros temas envolveram a discussão pública sobre os preços de combustíveis no país. Esse tópico engloba informações pertinentes, mais uma vez, à contestação das idéias liberais que criticam os resultados atingidos com a reforma liberalizante no setor petrolífero. Mais especificamente, apresenta elementos adicionais para o debate com aqueles que compartilham dessa visão e pregam que a existência de uma firma dominante e de controle estatal, como é a Petrobras, choca-se aos objetivos iniciais de transformar o mercado de combustíveis em um ambiente concorrencial.

O recente debate a respeito da adoção de uma política de preços pelo governo por meio da Petrobras levanta a polêmica de que a adoção de um nível de preços de combustíveis inferiores ao vigente no mercado internacional tem efeitos danosos no faturamento da empresa. Esse custo de oportunidade gerado por uma possível diminuição das receitas é argumento para defenderem que a intervenção governamental na empresa de capital misto acarreta em *prejuízos aos seus acionistas minoritários*. No entanto, uma análise dos resultados financeiros da Petrobras mostra que a adoção dessa política de preços não foi suficiente para impactar significativamente na sua rentabilidade. Além de obter rentabilidade de suas ações compatível com a de mercado, a Petrobras tem obtido recorrentes recordes de lucro ao longo dos últimos anos, como é mostrado pelo gráfico a seguir.

Figura 16 – Evolução do lucro líquido da Petrobras (2000-2007).



Fonte: Site Petrobras.

Em relação a este argumento, a tabela acima fala por si mesma. Verifica-se, adicionalmente, que a manutenção de preços com reajustes inferiores ao dos preços de petróleo foi importante para a manutenção de mercado pressionado pelo álcool, pode se defender, inclusive, que tal política de preços tenha sido favorável ao próprio acionista. Cabe citar, por fim, o fato de que os reajustes segundo uma média de preços de períodos longos, mecanismo apontado pela Petrobrás como seu método de precificação, poderá

viabilizar uma queda menor na rentabilidade da empresa em momentos de queda abrupta do preço do petróleo, fato observado nos últimos meses como consequência do acirramento da crise financeira internacional.

Por fim, a busca pela estabilização dos preços dos combustíveis, por sua vez, é criticada por acreditarem que isso leva a uma ineficiência alocativa, privando o consumidor final de se beneficiar de um mercado em livre concorrência, com preços teoricamente eficientes e sempre próximos ao custo marginal. Apesar disso, as vantagens da adoção de uma política discricionária de amortização de preços podem compensar, ao menos parcialmente, os supostos malefícios de tal intervenção. O repasse parcial de variações internacionais dos preços aos preços domésticos de combustíveis se justifica pela flexibilidade que assegura ao governo, dada a possibilidade de avaliar o melhor momento e duração da atuação com o objetivo de reduzir os impactos na economia, ainda que este mecanismo possa conter pressões para ser realizado em função do cronograma eleitoral. O controle através da empresa estatal constitui ainda uma alternativa de proteção das contas públicas ao transferir parcialmente os custos da intervenção à estatal, dado o cenário positivo para a rentabilidade da indústria petrolífera.

Os agentes privados, por sua vez, também são beneficiados com a estabilização por oferecer maior previsibilidade de planejamento econômico das empresas que possuem parte considerável de seus custos atrelado ao preço dos combustíveis, ou mesmo do consumidor individual, que agora pode optar por tecnologias distintas na aquisição (investimento) de um automóvel de passeio. Sendo assim, essa previsibilidade de preços pode influenciar positivamente no nível de atividade, pois reduz consideravelmente a incerta inerente a qualquer investimento relacionado ao preço do derivado.

Em suma, os argumentos que apresentam a política de precificação discricionária da gasolina como maléfica para acionistas minoritários e para os consumidores de gasolina também podem ser relativizados. Novamente, se o desempenho da empresa e as características da concorrência do mercado de combustíveis no Brasil criam dúvidas quanto à aparente perda dos acionistas minoritários, a adoção de um controle indireto dos preços de gasolina pode viabilizar maior estabilidade do mercado e dos investimentos e não somente praticas “eleitoreiras” como pretende apresentar a crítica.

Conclusão

O mercado nacional de gasolina e a evolução de seus preços, como foram visto nesse trabalho, possuem inúmeras facetas a serem consideradas em um estudo de concorrência setorial. A caracterização da competição interna com base isolada no número de firmas atuantes e a capacidade produtiva da empresa líder levam a uma visão distorcida e incompleta do real poder desfrutado pela firma dominante. No contexto atual do segmento petrolífero, apesar da predominância da Petrobras na oferta de derivados de petróleo, são destacadas por este estudo outras dimensões da concorrência no setor de gasolina. A principal delas, determinante para outros pontos do debate, diz respeito ao avanço do álcool na matriz energética de transporte rodoviário nos últimos anos. Isso tem sido possível pelas transformações recentes do cenário econômico mundial, com destaque para a disparada do preço internacional de petróleo e a tendência dos consumidores para a utilização de fontes renováveis de energia e menos prejudiciais ao meio ambiente. A expectativa de elevação constante dos preços do petróleo e seus derivados, juntamente com o esgotamento das reservas, estão diretamente ligados à popularização de combustíveis substitutos, que impõem uma desvantagem ao setor petrolífero no que tange aos custos e lucros passíveis de serem realizados.

Assim, o mercado de combustíveis não pode, de forma alguma, ser considerado um mercado sem concorrência, como deixaram a entender alguns trabalhos e debates apresentados na imprensa nacional. Existe cada vez mais a preocupação por parte da Petrobras em conter o avanço de alternativas fora de seu controle, seja através do controle de preço, ou por meio da inovação de produtos (gasolina podium e combustíveis com menor impacto ambiental), diversificação (investimento no setor sucroalcooleiro) e ganhos de eficiência produtiva com novos investimentos em ampliação/modernização da capacidade de produção (especialmente refinarias). Portanto, a teoria ortodoxa é incompleta na análise de diversas dimensões da atual estrutura do mercado de gasolina nacional.

O arcabouço teórico utilizado, que deriva das contribuições de Schumpeter e Porter, amplia a dimensão de concorrência ao dar maior importância à ameaça exercida por outras empresas que buscam a diversificação de produtos e se estabelecem no mercado ofertando um produto substituto ao tradicionalmente consumido. A estrutura industrial, por sua vez,

também possui um tratamento diferente. As forças competitivas sempre agem na sua transformação, especialmente se considerado o papel da inovação. Este estudo discute o fato de a verticalização da atividade no setor de petróleo ser um traço específico do setor e uma característica das empresas que atuam em busca de resultados próximos ao de empresas líderes e, portanto, a Petrobrás não deve ser privada de utilizá-la, tendo em vista sua importância no desenvolvimento do país.

Por fim, ainda que o poder de mercado da Petrobrás exista e possa desestimular, por exemplo, a entrada de outras empresas para refinar petróleo no país, tais argumentos podem ser, ao menos, relativizados. O mesmo ocorre em relação aos pretensos prejuízos de acionistas minoritários e críticas quanto ao uso eleitoral do controle de preços.

Referências Bibliográficas

- AZEVEDO E SOUZA, D. DE (2005) Regulação e Defesa dos Consumidores: O Caso da ANP – Dissertação de Mestrado – UNIFACS.
- BRITISH PETROLEUM (2008) Statistical Review of World Energy – www.bp.com.
- CAVALCANTI, M. C. B. (2006) Análise do Tributos Incidentes Sobre os Combustíveis Automotivos no Brasil – Dissertação de Mestrado – UFRJ.
- PIRES, A. (2008) Os Preços de Gasolina e Óleo Diesel no Brasil – O Globo (Blogs) 08/03/08 – Acessado em Novembro de 2008.
- PIRES, A. (2008) Petrobras perdeu autonomia para Determinar Preço da Gasolina e Diesel – O Globo (Blogs) 30/04/08 – Acessado em Novembro de 2008.
- PORTER, M. (1980) Estratégia Competitiva.
- POSSAS, M. S. (1993) Notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista – Tese de Doutorado – UNICAMP.
- RUAS, J. A. G. (2004) Elementos para uma nova agenda de pesquisas de integração no Mercosul: O caso da indústria de gás natural – In: UNESCO “Energia para o Mercosul”.
- RUAS, J. A. G. (2005) “Gás Natural no Brasil: Elementos para uma nova etapa de desenvolvimento” – Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.
- RUAS, J.A.G. (2008) “A indústria de Petróleo e Gás Natural: Transformações Contemporâneas e Políticas de Desenvolvimento para o Estado de São Paulo” – Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo/IPT/FIPE “Uma agenda de competitividade para a indústria paulista”, Fevereiro de 2008. Disponível em <http://www.ipt.br/atividades/pit/notas/>.
- SCHUMPETER, J. (1942) Capitalismo, Socialismo e Democracia.

SILVEIRA, J. P. (2002) A Abertura do Mercado de abastecimento de Combustíveis: A Nova Estrutura Tributária e a Evolução da Desregulamentação de Preços – Nota Técnica – Superintendência de Estudos Estratégicos (ANP).

SOUZA E SILVA, C. M. DE (2003) Estratégia de preços da Petrobras no mercado de combustíveis brasileiro pós-liberalização e instrumentos de amortização de variações internacionais – Dissertação de Mestrado – UFRJ.

SOUZA E SILVA, C. M. DE (2006) Fuel Market Contestability: An Analysis of Brazilian Market – Instituto de Economia UFRJ.

_____ (1993) Competitividade da indústria de extração e refino de petróleo – Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.

_____ (2001) Combustíveis no Brasil: Política de Preço e Estrutura Tributária – Nota Técnica – Superintendência de Estudos Estratégicos (ANP).

_____ (2002-2004) Análise da Conjuntura das Indústrias do Petróleo e do Gás – Instituto de Economia UFRJ – www.ie.ufrj.br/infopetro.