

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

DIFICULDADES DA REGULAÇÃO DO SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO:

UMA ANÁLISE EFETIVA DA ATUAÇÃO DA ANP

Eduardo Velloso Trigo de Loureiro  
Nº de matrícula 9914231

Orientador: Marina Figueira de Mello

Julho de 2003

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

DIFICULDADES DA REGULAÇÃO DO SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO:

UMA ANÁLISE EFETIVA DA ATUAÇÃO DA ANP

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma fonte de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

---

Eduardo Velloso Trigo de Loureiro  
Nº de matrícula 9914231

Orientadora: Marina Figueira de Mello

Julho de 2003

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

## **AGRADECIMENTO**

Dedico este trabalho para pessoas especiais que, em muito, contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional:

À minha família que me deu apoio em todos os momentos da minha vida.

À minha orientadora, Professora Marina Figueira de Mello, que muito me ajudou no decorrer desse trabalho.

Aos meus grandes amigos, que durante esses quatro anos de faculdade tiveram uma participação muito importante na minha vida, seja através de carinho, apoio, viagem, ou durante os longos estudos realizados na minha casa.

## ÍNDICE

I. Capítulo 1- Introdução.....	06
II. Capítulo 2- Uma análise histórica da Petrobrás.....	08
2.1 Introdução.....	08
2.2 Um breve histórico da Petrobrás S.A.....	11
2.3 A década de 90: Privatização no Brasil.....	18
2.4 Evolução da Petrobrás até a tentativa de privatização.....	20
III. Capítulo 3- A regulação do setor petrolífero brasileiro.....	23
3.1 Introdução.....	23
3.2 Regulação da atividade de importação da indústria petrolífera brasileira.....	29
3.3 A lei do livre acesso.....	31
3.4 A regulação das demais atividades.....	35
3.5 Regulação da indústria de gás natural.....	38
3.6 A ANP.....	41
IV. Capítulo 4- O setor petrolífero no Brasil hoje.....	45
V. Capítulo 5- Conclusão.....	49
VI. Referências Bibliográficas.....	51

## ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

I. Figura 2.1- Sistema Petrobrás em 1980.....	22
II. Figura 3.1- Antigo Fluxograma.....	25
III. Figura 3.2- Novo Fluxograma.....	26
IV. Tabela 3.1- Comparação de alguns setores da indústria do petróleo no Brasil, antes e depois da Lei N° 9.478/97.....	42
V. Gráfico 1 – Participação das distribuidoras nas vendas de óleo diesel.....	46
VI. Gráfico 2 - Participação das distribuidoras nas vendas de gasolina C.....	47
VII. Gráfico 3 - Participação das distribuidoras nas vendas de óleo combustível.....	47

## Capítulo 1 – Introdução

O monopólio estatal do petróleo teve início com a criação da Petrobrás, em 3 de outubro de 1953, através da Lei nº 2.004. Antes desse período, a participação do Estado na indústria petrolífera brasileira foi muito discreta, pois o petróleo ainda não era considerado estratégico para o desenvolvimento do país. Este monopólio é um dos temas mais controvertidos da história brasileira e está em foco, atualmente, em virtude das recentes alterações promovidas pela Lei nº 9.478/97<sup>1</sup>, que permitiu a participação de outras empresas, além da Petrobrás, nas atividades pertencentes ao monopólio do petróleo.

O objetivo principal da Lei do Petróleo que quebrou o monopólio da Petrobrás era implementar um ambiente com concorrência neste mercado, que trouxesse benefícios em termos de qualidade e preços de produtos, beneficiando os consumidores brasileiros. Desde então, muitas mudanças foram implementadas, dentre elas a abertura do setor às empresas estrangeiras e a eliminação dos subsídios cruzados de derivados praticados nas refinarias. Grandes empresas adquiriram participações em blocos exploratórios nas bacias brasileiras e começam a obter resultados, nem sempre satisfatórios, nos dias de hoje. Além disso, já manifestaram o interesse de investir pesadamente no setor assim que as regras de regulação e leis tributárias forem mais bem definidas.

No entanto, a presença da própria Petrobrás praticamente torna inviável a introdução de concorrência no setor como um todo. Dentre outros motivos, a Petrobrás detém vantagens em economia de escala, economia de escopo, detém todo o conhecimento tecnológico adequado às condições geológicas brasileiras além de toda a logística de dutos, terminais e transporte. Para qualquer outra empresa que almeje entrar neste mercado, os custos de replicar toda esta logística podem ser suficientes para tornar o investimento desinteressante.

Existem também fatores que podemos caracterizar como políticos, que entravam a flexibilização do antigo sistema de monopólio. O fato de alguns produtos derivados de petróleo como o GLP (gás liquefeito de petróleo) e o diesel, neste caso indiretamente, terem grande impacto no poder de compra

---

<sup>1</sup> Conhecida como a Lei do Petróleo (Lei no 9.478/97) sancionada em 7 de agosto de 1997

do salário dos brasileiros induz as autoridades a ter uma postura intervencionista na determinação destes preços em situações em que a taxa de câmbio se deprecie ou em que os preços dos bens comercializáveis de referência tenham altas significativas. Este tipo de postura prejudica os agentes que entraram no mercado e são obrigados a concorrer com a Petrobrás praticando preços que não são suficientes para remunerar seu capital. A rigor o governo não intervém, apenas fixa os preços de acordo com o mercado internacional para evitar operações de arbitragem. O governo regula os preços da Petrobrás que, como detém praticamente o monopólio do refino, deixa refletir seus preços sobre toda a estrutura do setor.

O futuro do monopólio no Brasil está intimamente associado à geopolítica internacional. Nos próximos anos, duas questões deverão ser decididas pelo Governo: o papel da Petrobrás e a consolidação dos poderes da Agencia Nacional do Petróleo –ANP.

O objetivo deste trabalho é fazer uma avaliação das medidas que a ANP implementou e ver se a sua atuação foi efetiva no sentido de trazer competição e eficiência nesta indústria, analisar o impacto da regulação da ANP sobre o setor petrolífero que é sem dúvida um setor de extrema importância econômica, já que se trata de um insumo básico para a infraestrutura do país. Pretendemos mostrar que alguns pequenos avanços foram efetivamente realizados, mas o monopólio da Petrobrás continua pouco abalado, seja ele atuando de forma direta ou indireta nas diferentes esferas dessa indústria.

A monografia está dividida em 5 capítulos: 1) Introdução; 2) Uma análise histórica da Petrobrás; 3) A regulação do setor petrolífero brasileiro; 4) O setor petrolífero no Brasil hoje e 5) conclusão.



## Capítulo 2 – Uma análise histórica da Petrobrás

### 2.1 Introdução

A intervenção do Governo Brasileiro pode ser dividida em duas partes: o estado como regulador e o estado como participante direto das atividades econômicas. A primeira categoria reuniria as funções clássicas como alocativa, estabilizadora, e distributiva que o estado implementaria utilizando-se de diversas ferramentas como política monetária, fiscal, de crédito, comercial e cambial, controle de preços entre outras. Como participante direto da economia o Governo brasileiro também é importante como proprietário de bancos e empresas. O Governo regulador tornou-se mais importante nos últimos 20 anos. Já como empreendedor, o Estado viu o seu maior crescimento no período de 1964 a 1979.

Para realizar a industrialização e a urbanização do país, o Estado teve que mudar a forma de intervenção do setor público na economia. A maioria dos investimentos governamentais foi feita através de empresas estatais que foram criadas como forma de descentralização administrativa. Existe uma discussão ampla sobre as origens do desenvolvimento industrial brasileiro. Uma corrente bastante conhecida chamada a “doutrina da CEPAL” tem como base do seu pensamento o padrão de relações de comércio exterior entre os países industrializados e os países da periferia. O padrão dos países periféricos era voltado para fora, ou seja, o setor exportador era predominante no processo de crescimento da renda interna, com a procura externa funcionando como “motor do crescimento”. Logo o crescimento industrial seria induzido pelo crescimento da renda interna resultante da expansão do setor exportador, que no caso do Brasil, era principalmente o café. Dentre os nomes mais relevantes desta corrente, podemos ressaltar Furtado e Tavares. Parte desta vertente, como apontou Leff, um conhecido membro desta corrente, acredita que a criação de empresas estatais no Brasil da forma que foi feita deveu-se as circunstâncias históricas como a crise na balança de pagamentos, e não por uma política governamental consciente<sup>2</sup>.

Outra vertente, a chamada “capitalismo tardio” é essencialmente uma revisão da doutrina cepalina tradicional. Essa vertente afirma que o desenvolvimento capitalista foi determinado

---

<sup>2</sup> Fonte: Suzigan, Wilson. “Indústria Brasileira. Origem e Desenvolvimento”.

primeiramente por fatores internos e secundariamente por fatores externos. Dois nomes relevantes desta vertente são Cardoso e Faletto.

Uma terceira corrente bastante conhecida se baseava na ótica da industrialização intencionalmente promovida por políticas do governo. A intenção declarada desta escola de pensamento é de contestar a afirmação, usualmente encontrada na historiografia brasileira, de que o papel do Estado na promoção do desenvolvimento industrial no período anterior a 1930 foi mínimo ou não significativo. Argumenta-se que o Estado realizou uma proteção alfandegária deliberada e concedeu incentivos e subsídios a indústrias específicas. Um nome desta corrente que vale ressaltar é M. T. Versiani.<sup>3</sup>

As razões clássicas relacionadas à falhas de mercado para a entrada de governo em um setor da economia podem ser resumidas como se segue<sup>4</sup>:

- Setor privado fraco: Quando o setor privado mostra-se incapaz de desenvolver certos projetos, a intervenção pública, direta ou indireta, torna-se uma interessante alternativa. Empresas privadas são produtivas quando as condições são favoráveis, mas este não é sempre o caso. Como o Brasil era um país muito atrasado, onde poucos detinham grande parte da renda e não havia infraestrutura para desenvolver certos projetos, a capacidade privada de iniciar novas empreitadas era limitada. O mercado de capitais era pequeno e ineficiente. Havia uma rede de informação muito imperfeita. O resultado são empresas estatais em diversos setores importantes da economia, pois são setores de base dos quais outros setores dependem direta ou indiretamente.
- Economias de escala: Característica dos monopólios naturais. Até um certo nível de produção, temos o custo médio decrescente. O monopólio natural acontece quando a curva de demanda corta a curva de custo médio num ponto em que a curva de custo médio é decrescente, ou seja, quando a curva de custo marginal está sob a curva de custo médio. Produção eficiente implica na redução da quantidade de firmas na indústria para apenas uma e aumento na escala de operação. Logo, empresas estatais apareceriam onde

---

<sup>3</sup> Fonte: Suzigan, Wilson, “Indústria Brasileira. Origem e Desenvolvimento”.

<sup>4</sup> Trebatt, J. “Brazil’s State-Owned Enterprises – a Case Study of the State as Entrepreneur”.

a economia de escala é importante porque são setores que formam a base da estrutura produtiva: energia, água, comunicação...

- Externalidades: O setor privado não se interessa em atividades que geram externalidades positivas. Existe sempre o problema do *carona* que impede a entrada da iniciativa privada na provisão de serviços como a construção de estradas, iluminação pública... A provisão dos bens públicos em geral é feita pelo setor público.
- Dinamismo e eficiência da empresa estatal: As empresas estatais possuem poder de mercado e a habilidade para recrutar os melhores profissionais. Seus dirigentes, assim como iniciativa privada, são ambiciosos e empreendedores. E elas possuem um sistema de treinamento de seus funcionários muito eficiente. Essas empresas acabam se expandindo através de integração vertical ou diversificação em outras indústrias, o caso da Petrobrás.
- Recursos naturais: A razão para a intervenção estatal nesse caso é que não seria justo dar a uma empresa privada o direito de usufruir de um recurso natural escasso e que tem um grande valor no mercado.
- Histórico político: Existe esta hipótese que tem pouco a ver com economia. Poderia haver, por exemplo, uma preferência social por empresas estatais que visariam o bem estar da população ao invés de lucros que são o objetivo primordial de empresas privadas. Pode haver hostilidade contra empresas estrangeiras atuando no país. Existem diversos outros exemplos que justificariam a entrada direta do setor público em algum setor explicada por motivos distributivos.

Fica claro que essas hipóteses não são mutuamente exclusivas. Normalmente empresas estatais são criadas por diversos motivos que se encaixam em algumas das hipóteses citadas acima. Usaremos algumas dessas hipóteses para explicarmos a criação e trajetória da Petrobrás S.A, alvo do nosso estudo. Todas estas hipóteses têm relação com a Petrobrás, inclusive a hipótese histórico-política, já que a Petrobrás é um símbolo da cultura nacionalista.

## 2.2 Um breve histórico da Petrobrás S.A.

A economia brasileira permaneceu essencialmente pré-industrial até 1930, com a agricultura absorvendo 70% da população economicamente ativa. A intervenção pública na economia era de suma importância para o crescimento industrial futuro.

O ritmo acelerado do desenvolvimento econômico durante os anos 1950s e o aumento do sentimento de nacionalismo criaram um ambiente favorável para novas iniciativas no que tange às empresas estatais. A Petrobrás foi criada quando a única forma privada alternativa, o capital estrangeiro, era totalmente rejeitado.

“Constituída com capital, técnica e trabalho exclusivamente brasileiros, a Petrobrás resulta de uma firme política nacionalista no terreno econômico já consagrada por outros arrojados empreendimentos, em cuja viabilidade sempre confiei... É, portanto, com satisfação e orgulho patriótico que hoje sancionei o texto de lei aprovado pelo poder legislativo, que constitui novo marco da nossa independência econômica”. Getúlio Vargas, 3 de Outubro de 1953.

Com esse discurso, Getúlio Vargas deixa transparecer o ideal nacionalista que permeava os ideais de desenvolvimento dos brasileiros na metade do século XX sob o qual foi criada a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobrás<sup>5</sup>. A intenção do governo era desenvolver as bacias petrolíferas brasileiras em um sistema de monopólio, e a Petrobrás seria seu instrumento para fazê-lo. Tendo em mente que a produção de petróleo é peça fundamental para o desenvolvimento de qualquer país moderno, fica fácil entender o porquê da preocupação do Governo em manter este setor da economia sob seu comando. Refinando, podemos obter a partir do petróleo insumos chaves como gasolina, diesel, nafta, óleo combustível e outros. Esses insumos são essenciais, pois são fontes de produção de energia na indústria (seja através de gás natural ou de combustíveis), são utilizados como combustíveis para todos os tipos de transporte (principalmente gasolina e diesel, e mais recentemente gás natural), são essenciais na produção de plásticos nas mais diferentes formas, entre outras funções.

---

<sup>5</sup> A Petrobrás foi criada a partir da Lei 2004 promulgada em 1953.

Logo após ser criada, a Petrobrás recebeu do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) os campos de petróleo do Recôncavo Baiano, uma refinaria em Mataripe na Bahia, a Frota Nacional de Petroleiros com 22 navios, uma refinaria e uma fábrica de fertilizantes, ambas em fase de construção em Cubatão (SP), além dos bens da Comissão de Industrialização do Xisto Betumioso. A produção de petróleo era de 2.700 barris por dia, representado 27% do consumo brasileiro. A Petrobrás mantinha como principal meta oficial da empresa atingir a auto-suficiência na produção de petróleo. Vale notar que um dos motivos para a criação da empresa foi o de proteger o petróleo nacional dos Estados Unidos que alegavam ter intenção de vir explorar o petróleo brasileiro. Esta escolha esteve relacionada com a importância do apoio dos militares à solução estatal para a indústria do petróleo. As fortes críticas ao sistema adotado, que defendiam uma política mais liberal e a entrada do capital estrangeiro nesta indústria, tornavam essencial o apoio dos militares para manter sustentável o modelo escolhido.

Com grandes facilidades proporcionadas pelo Governo, a Petrobrás foi capaz de expandir um pouco a produção de petróleo, ampliar o parque de refino nacional, melhorar a capacidade de transporte e logística geral e investir pesadamente em pesquisa, mas continuou a produzir níveis muito aquém do necessário. Ao mesmo tempo, a nova empresa procurou formar e especializar seu corpo técnico para atender às exigências da nascente indústria brasileira de petróleo.

A maior parte dos investimentos foi feita na área de refino tentando diminuir as importações de derivados. Os elevados riscos envolvidos na exploração e produção junto com os seus elevados custos fizeram com que os investimentos nessas áreas fossem mais baixos. A companhia conseguiu, ainda no final da década de 50, expandir a produção de petróleo para 65 mil barris diários.

A solução estatal dada à indústria do petróleo no Brasil continuava sendo alvo de fortes críticas. Desta vez, o principal formulador de tais críticas era o Presidente do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), Roberto Campos. Para este, a substituição do petróleo importado era primordial, mas através de uma mobilização e não uma restrição. A ideia de Roberto Campos é que dever-se-ia mobilizar capitais tanto nacionais como estrangeiros. Ele criticava fortemente a ideia de um monopólio estatal pelo fato que isto implicaria em monopolizar riscos. Assim, Roberto Campos defendia a estatal sem monopólio. Ele considerava assim o monopólio da Petrobrás um modelo de mobilização restritiva. Chamava-o de fruto do “nacionalismo temperamental”. Novamente, os

militares foram peça chave na defesa do regime em questão, revitalizando, desta vez com apoio do movimento estudantil (UNE), a campanha “O Petróleo é Nosso”.<sup>6</sup>

Já na década de 60 a Petrobrás colheu os frutos dos seus esforços passados, mas não conseguiu atingir a tão cobiçada auto-suficiência na produção de petróleo. No entanto, ela atingiu esse objetivo na produção dos principais derivados. Para realizar este feito, contribuíram a criação da Reduc (refinaria Duque de Caxias), no Rio de Janeiro, a Refinaria Gabriel Passos (Regap), em Betim, Minas Gerais, e Alberto Pasqualini (Refap), em Canoas, Rio Grande do Sul. A importância de tal feito está relacionada ao impacto que o mesmo teve na balança comercial. Houve uma alteração profunda na estrutura das importações, de forma que, antes da criação da Petrobrás, cerca de 98% das compras externas correspondiam a derivados e só 2% a óleo cru, enquanto que em 1967 o perfil das importações passava a ser 8% de derivados e 92% de petróleo bruto.

Alterações na legislação referente ao petróleo e nas leis tributárias como a criação do IUCL, imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, que foi introduzido como receita vinculada na reforma tributária de 1967, ajudaram nas finanças da empresa, que também contou com ajuda do governo, permitindo assim a realização de investimentos que fizeram com que a sua produção de petróleo crescesse 23,6% em 1966 comparada a produção do ano anterior. Foi então criado o Cenpes – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, que fez com que a Petrobrás se tornasse uma das maiores “experts” em exploração de óleo em águas profundas. Mas vale ressaltar que na realidade a Petrobrás só foi se interessar pelas “águas profundas” depois do choque do petróleo que tornou o preço deste bem alto, suficiente para cobrir os gastos necessários para extrair o petróleo em alto mar.

Baseado ainda no ideal de auto-suficiência, a Petrobrás se preocupou mais com a exploração e produção fazendo com que 53% dos investimentos fossem direcionados para essas atividades. O início da Bacia de Campos (1968), atualmente responsável pela maior parte da produção de óleo cru do Brasil, estava relacionado ao novo enfoque dado às atividades da empresa.

Realizaram-se cerca de 20 descobertas de pequeno e médio portes no litoral de vários estados e em 1974, a descoberta do campo de Garoupa, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, anunciava a

---

<sup>6</sup> Campos, Roberto. “A Lanterna Na Popa”.

importância que teria a Bacia de Campos no futuro. Estes avanços, no entanto, não foram suficientes para livrar a empresa e o país das conseqüências do primeiro choque do petróleo, dentre elas o forte impacto na balança comercial resultante da significativa elevação do preço do petróleo. Os danos trazidos pelo choque do petróleo foram suficientes para despertar revolta tanto nos defensores do monopólio, que julgavam que não haviam sido realizados esforços suficientes na direção de suprir inteiramente o mercado nacional de petróleo, quanto nos liberais, que criticavam a não abertura da indústria do petróleo ao capital estrangeiro e viam neste ponto a causa do pequeno desenvolvimento atingido pela produção interna e das graves conseqüências que resultaram do choque de 1973.

Com a deterioração dos indicadores macroeconômicos na década de 70 como inflação, endividamento, saldos comerciais entre outros, a Petrobrás voltou a sofrer pressão no sentido do abastecimento deste insumo. A Petrobrás teve que tomar algumas atitudes para proteger o abastecimento de petróleo. Foi neste período que a elaboração dos contratos de risco permitiu que a Petrobrás se associasse á empresas estrangeiras para explorar novos campos de petróleo. Em virtude das Crises do Petróleo, principalmente da primeira, o Governo brasileiro começaria a estudar alternativas que permitissem a expansão da pesquisa e produção de petróleo no país. A alternativa encontrada foi a dos contratos de risco, marcando o início do processo de abertura da indústria do petróleo às empresas internacionais. Foi também nessa época que foram realizados investimentos na promoção de fontes alternativas de energia que pudessem substituir os derivados de petróleo, como o Programa Nacional do Álcool que teve a função de incentivar o uso do álcool como combustível automotivo.

Após o segundo choque do petróleo, em 1979, que levou a cotação da *commodity* de US\$ 13 para US\$ 34, o dispêndio de divisas do país com a compra de petróleo e derivados alcançou a casa de US\$ 10 bilhões, montante insustentável para um país com uma dívida como a do Brasil. Assim, a Petrobrás intensificou ainda mais as políticas que já vinham sendo implementadas. A comercialização do álcool como combustível automotivo ganhou força e foi implementado um novo programa para mapear as bacias da plataforma continental e agilizar a entrada em produção daquelas que fossem economicamente viáveis. Os investimentos continuaram migrando de outras áreas para o segmento básico da cadeia produtiva, atingindo 70% do total, e as licitações para os contratos de risco foram flexibilizadas de forma a atrair maior número de empresas estrangeiras para colaborar no

desenvolvimento das bacias nacionais. O desenvolvimento de tecnologia de prospecção em maiores profundidades (faixa de 1200 metros), permitiu que fossem obtidos significativos avanços na produção e reduzindo o dispêndio com compras de petróleo e derivados para cerca de US\$ 3 bilhões. Em 1989 a Petrobrás atingiu a produção de 675 mil barris por dia.

Apesar dos avanços na parte operacional, a Petrobrás enfrentou sérias dificuldades por ser uma empresa do Governo e ser utilizada como meio de realização de políticas públicas. Na segunda metade da década de 80, a empresa foi obrigada a vender os produtos derivados de petróleo no mercado interno sob um regime de preços controlados (os preços eram fixados abaixo da paridade internacional) enquanto tinha que importar petróleo aos preços vigentes no mercado internacional, subsidiando os consumidores brasileiros. Além disso, também criou recebíveis de qualidade duvidosa em seu balanço, pois era obrigada a vender seus produtos para empresas relacionadas ao Governo que não tinham um comprometimento real com o pagamento destas obrigações. O resultado foi o crescente endividamento da companhia e o aumento de despesas financeiras, forçando o redirecionamento dos recursos gerados nas atividades operacionais, que eram investidos em pesquisa e exploração, para o pagamento de serviços da dívida. Os níveis de produção de óleo acabaram estagnando, justamente em uma época em que o consumo de derivados crescia, obrigando a empresa a aumentar seu dispêndio com importações para garantir o suprimento do mercado interno, piorando ainda mais sua situação financeira.

Na verdade, a condução da Petrobrás vivia um impasse muito parecido com a discussão que gira em torno de sua condução atualmente. Por ser uma sociedade de economia mista, o governo tem pleno poder sobre a gestão da empresa. No curto prazo, sua utilização para fins diferentes da busca de retorno sobre capital implica diretamente em deterioração das condições econômicas da empresa e, dependendo das medidas tomadas, pode também prejudicar os investidores privados que entraram neste mercado, mas, ao mesmo tempo, beneficia os consumidores que são subsidiados e quaisquer outros grupos que recebam recursos originados das atividades da Petrobrás. No entanto, no longo prazo, além de piorar o desempenho da empresa, o desvio dos investimentos no setor para cobrir as despesas financeiras que resultam do endividamento aumentado pelo fato da Petrobrás ter por objetivo auxiliar o desenvolvimento do Brasil. Esta postura da empresa ajudou a piorar a situação financeira da empresa.



Quando a situação se tornou insustentável e as contas do país estavam prejudicadas pela balança do petróleo e derivados, o Governo foi obrigado a reavaliar a gestão da Petrobrás. Alterou, portanto, a política de preços de forma a reduzir a diferença entre os preços praticados pela Petrobrás e os preços vigentes no mercado internacional. Esta medida, junto com uma forte contenção de gastos, possibilitou que a empresa retomasse uma situação mais confortável na passagem para os anos 90.

Ela ficou praticamente sem investir em atividades operacionais por ter que arcar com um alto valor de pagamentos de juros. A Petrobrás entrou na década de 90 com melhores perspectivas. A nova gestão mostrava um maior comprometimento com a eficiência econômica dos investimentos e um menor uso político da empresa, retomando a crença no ideal de auto-suficiência que tinha sido a base do ideal nacionalista para a indústria de petróleo. Além disso, começava a se destacar, em nível mundial, o domínio da tecnologia da empresa para exploração em águas profundas e o desenvolvimento de tecnologias para exploração em profundidades de até 2.000 metros. Em 1995, a produção de óleo já atingia 824 mil barris por dia, e a bacia de Campos aparecia como destaque absoluto, com 65% da produção nacional.

Podemos concluir com essa análise histórica, que a grande mobilidade política, que sempre acompanhou a Petrobrás de transformar o país auto-suficiente em petróleo, nunca se concretizou de fato. A produção nacional de petróleo era bastante insuficiente nos seus primeiros 20 anos de existência. A produção só começou a crescer depois do primeiro choque do Petróleo que, ao tornar o preço deste insumo mais caro, viabilizou a produção e extração de petróleo em alto mar.

Em 1997, teve início o processo que alteraria a estrutura que vigorou durante quase 45 anos na indústria brasileira de petróleo. A desregulamentação empreendida a partir de 6 de agosto de 1997 com a publicação da Lei nº 9478 (Lei do Petróleo) tinha como corolário o estabelecimento de um ambiente de concorrência no mercado de derivados de petróleo e abria, portanto, o mercado à iniciativa privada nacional e estrangeira. A Lei criava a Agência Nacional do Petróleo (ANP), responsável pela regulação e fiscalização do setor e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), responsável pela formulação de políticas no setor de energia.

No sub-capítulo seguinte analisaremos o período onde começou a tentativa de privatização da Petrobrás.

### 2.3 A década de 90 – privatização no Brasil

O programa de privatização brasileiro da indústria do petróleo vem enfrentando forte resistência política e vem evoluindo muito lentamente, comparado a outros países. Ele tem que enfrentar também a enorme complexidade do setor público brasileiro. Em meados dos anos 1960, o Estado brasileiro passou a se expandir para áreas que não eram de sua competência através das mais diversas formas. Uma dessas formas foi a criação de grandes grupos estatais brasileiros sob a forma de sociedades de economia mista. Esse é o caso do grupo Petrobrás. As sociedades de economia mista são sociedades anônimas, de direito privado, freqüentemente com ações negociadas em bolsa, o que é o caso da Petrobrás, cujo controle acionário é detido pelo Tesouro Nacional. Esses grandes grupos são constituídos da seguinte forma: as grandes controladoras, no caso a Petrobrás, detêm o controle, ou mesmo simples participação acionária, em outras empresas que lhes são subsidiárias ou coligadas.

Para que a privatização brasileira atingisse o seu objetivo primeiro, que era de levantar fundo para o Tesouro com o propósito de realizar um ajuste fiscal, seria necessária a venda dessas grandes controladoras setoriais, no caso a Petrobrás. Isso implica que dever-se-ia vender para um único controlador todas as empresas do grupo Petrobrás. No entanto, isso traria uma piora significativa na eficiência alocativa da economia.

Tendo isso em mente, explica-se o fato da privatização brasileira estar sendo feita vendendo-se as empresas separadamente. Mas a forma como são constituídos os grupos estatais dificulta e complica muito este processo. O Estado brasileiro participa diretamente na economia sob as mais diversas formas como, por exemplo, se associando ao capital privado. Em alguns casos, o Estado deteve o controle acionário das empresas e deixou o setor privado tendo participação nelas, a forma mais comum de uma empresa estatal. Em outros, o Estado deteve participações não controladoras ou até minoritárias em algumas empresas. Ele associou-se também ao capital estrangeiro na forma de parcerias. E em alguns casos, ele se engajou no modelo chamado tripartite, onde ele se associou ao capital estrangeiro e a empresários privados nacionais.

Isso explica a complexidade do setor público brasileiro e os inúmeros entraves que trouxe ao processo de privatização. Devemos ressaltar as numerosas disputas relativas a direitos de propriedade,

até mesmo juridicamente, envolvendo questões societárias e outras esferas de governo e grupos de sociedade civil como partidos políticos, sindicatos e organismos de preservação ambiental.

A Petrobrás foi criada a partir de uma mobilização social a favor do monopólio estatal do petróleo, o já mencionado “o petróleo é nosso”. Na medida em que ela foi sendo eficiente e foi arrecadando recursos, ela foi se proliferando criando um grande número de empresas subsidiárias ou coligadas com um compromisso cada vez mais remoto com a motivação de intervenção relacionada à Petrobrás. Esse assunto será tratado com mais enfoque no próximo capítulo. Mas são essas empresas mais novas que são freqüentemente indicadas para a privatização, como foi o caso do ramo de fertilizantes.

## 2.4 Evolução da Petrobrás até a tentativa de privatização

Nos anos 1960 e 1970, das mais diversas formas de expansão das empresas estatais, a mais controversa e significativa foi a criação de subsidiárias das já existentes empresas estatais. Frequentemente isso envolvia entrada de empresas estatais em atividades menos capital intensivas onde a necessidade de intervenção pública baseada no risco e nos obstáculos financeiros não era tão aplicável.

A Petrobrás foi a empresa que mais se encaixa neste perfil. Ela foi particularmente ativa na criação de subsidiárias entrando em atividades que iam muito além do seu propósito inicial e incluía integração vertical no refino, na distribuição e no transporte marítimo. Muitas delas surgiram para preencher *espaços vazios* em áreas do setor produtivo intensivas em tecnologia. A subsidiária de distribuição, a Petrobrás Distribuidora, compete com empresas estrangeiras que, mesmo depois da criação do monopólio estatal do petróleo, tiveram permissão de permanecer nos negócios.

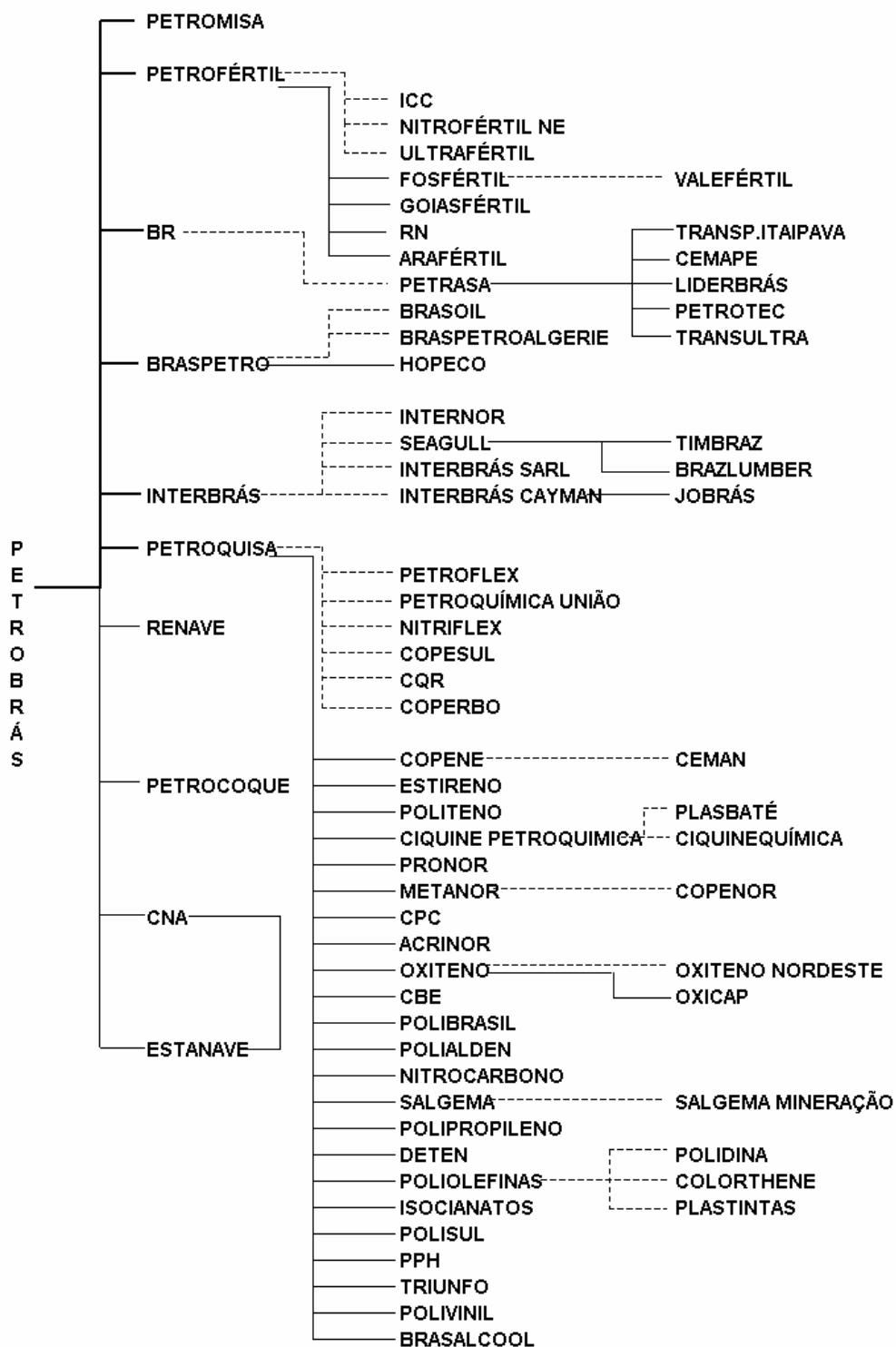
Diversificação em outras atividades como a petroquímica levou a Petrobrás para longe do seu foco. Acreditava-se que o setor privado não investiria em petroquímicos, o que justificaria a intervenção estatal com a criação da Petroquisa. Caso a Petrobrás não tivesse entrado neste ramo, a indústria petroquímica seria dominada por empresas multinacionais. Vale ressaltar também que a tecnologia petroquímica não existia no Brasil e havia um certo preconceito para a entrada de empresas estrangeiras detentoras de tais tecnologias. Foi assim que foi adotado o modelo tripartite onde o Estado se associou ao capital estrangeiro e ao capital privado nacional para poder assim realizar tal investimento.

O crescimento da Petrobrás e a sua diversificação fizeram com que a empresa participasse em uma ampla gama de atividades como fertilizantes (Petrofértil), refino e distribuição (BR), exploração nacional e internacional (Braspetro), comércio internacional (Interbrás), mineração (Petromisa), fábrica de coque (Petrocoque), CNA, Renave e Estanave. Vale ressaltar que a maioria destas empresas tinha subsidiárias, e algumas dessas subsidiárias tinham as suas próprias subsidiárias. A Petrobrás virou um conglomerado de empresas como podemos ver na figura 1.

Na sua criação, a Petrobrás era uma companhia única. Já no início dos anos oitenta, ela controlava ou era a parceira dominante de setenta outras companhias, uma verdadeira constelação de subsidiárias e parcerias.

Sobre essa diversificação bem sucedida, podemos ressaltar a importância do argumento do dinamismo e eficiência da empresa estatal que diz que “essas empresas acabam se expandindo através de integralização vertical ou diversificação em outras indústrias”, que foi notadamente o caso da Petrobrás.

Seguindo essa diversificação e criação de subsidiárias, chegamos ao retrato exato da Petrobrás antes de começar a privatização.



PETROBRÁS - AÇÕES COM DIREITO DE VOTO ACIMA DE 50% (SUBSIDIÁRIAS) -----  
 SUBSIDIÁRIAS - AÇÕES COM DIREITO DE VOTO ACIMA 50% ( CONTROLADAS) \_\_\_\_\_  
 PETROBRÁS OU SUBSIDIÁRIAS - AÇÕES COM DIREITO DE VOTO ENTRE 10 E 50% ( AFILIADAS) \_\_\_\_\_

Figura 2.1<sup>7</sup>: Sistema Petrobrás em 1980

<sup>7</sup> Traduzido de Trebbat, J. (1982). "Brazil's State-Owned Enterprises – a Case Study of the State as Entrepreneur".

## **Capítulo 3 – A regulação do setor petrolífero brasileiro**

### 3.1 Introdução

A deterioração de alguns indicadores macroeconômicos chamou a atenção para falhas na regulação econômica por parte do Estado, fazendo emergir uma nova postura quanto à interferência na economia. Foi dentro desta filosofia mais liberal, que buscava maior eficiência e de uma necessidade gritante por maiores investimentos diretos no país, que se inseriu o processo de desregulamentação da indústria de petróleo e abastecimento de derivados no Brasil.

No início da década de 90, medidas começaram a ser tomadas no sentido de se flexibilizar toda a cadeia produtiva desta indústria, desde a produção de petróleo bruto até a venda de derivados. O primeiro passo em direção à desregulamentação da indústria do petróleo foi à emenda constitucional de 1995 que estabeleceu uma flexibilização deste monopólio. Essa emenda daria a União o direito de contratar empresas estatais ou privadas para a realização de atividades dentro da indústria do petróleo como pesquisa, refino, importação e exportação. Vale ressaltar que o monopólio continua nas mãos da União. O que mudou é que este monopólio é exercido por meio de outras empresas. O ponto alto deste processo deu-se com a publicação da Lei do Petróleo, e foi concluído em 31 de dezembro de 2001. A crença de que a flexibilização do monopólio exercido pela Petrobrás no setor de refino poderia trazer benefícios ao consumidor em termos de qualidade dos produtos ofertados e preço dos mesmos, está expressa no Inciso III da Lei no 9478 que diz: “... a proteção aos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos”. E no Inciso IX da mesma lei que prega “... a promoção da livre concorrência”.

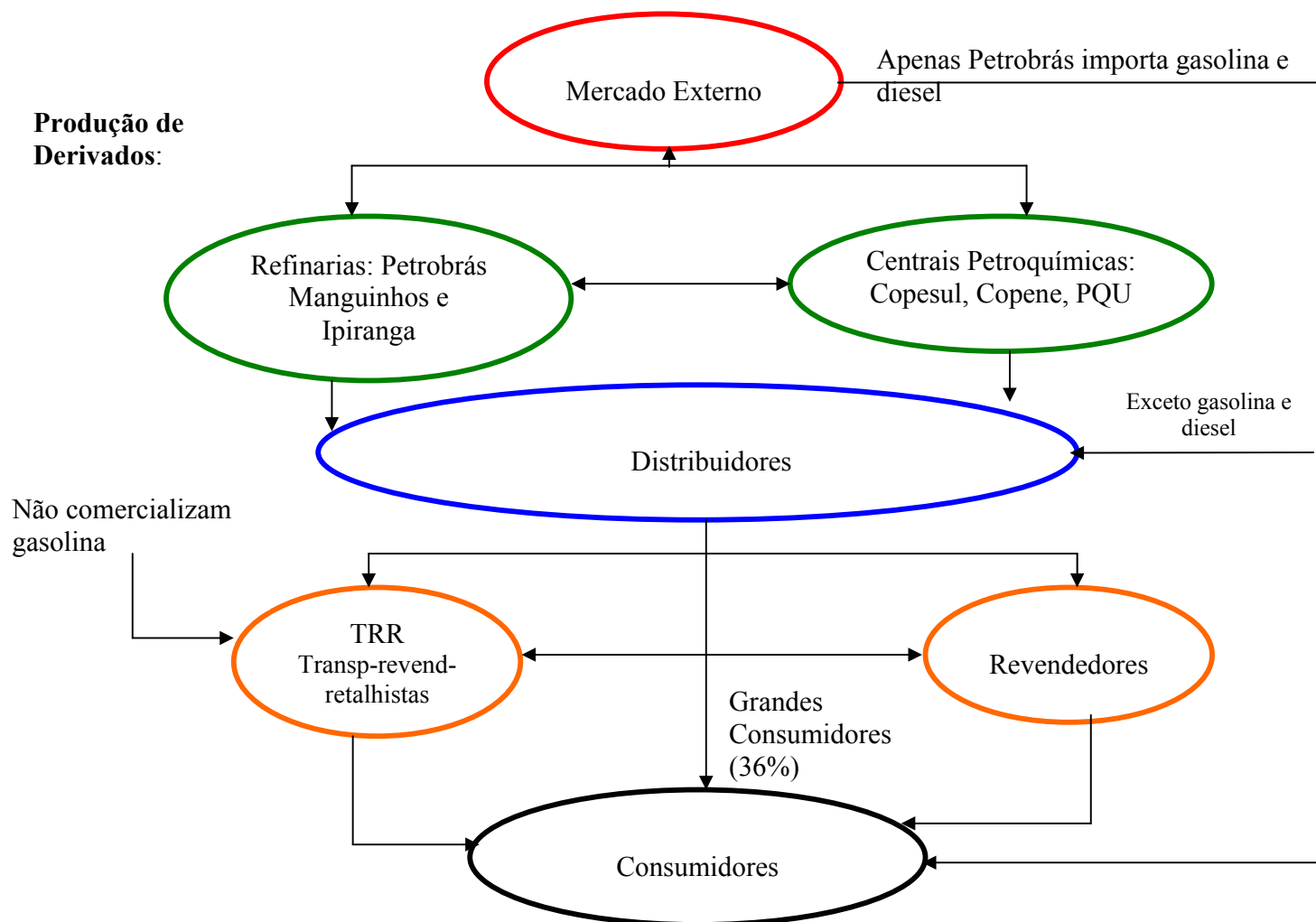
A publicação da Lei do Petróleo marca o início do processo no qual o Estado como operador e proprietário de ativos no setor produtivo começava a transformar-se em um Estado regulador, responsável por assegurar a liberdade dos agentes privados em busca de eficiência, progresso e qualidade de serviços, além de proteger os consumidores contra abusos de poder de mercado.

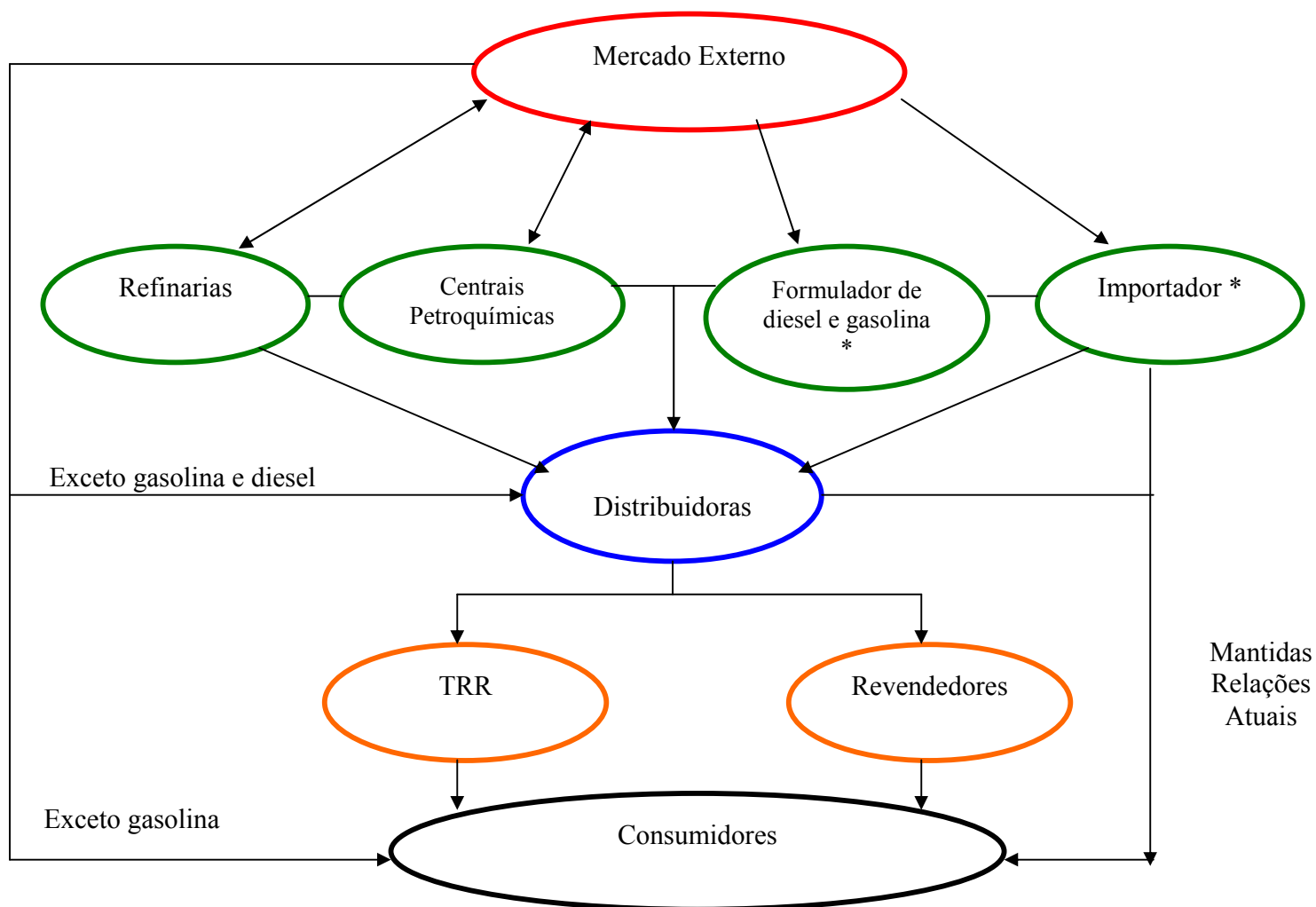


Para iniciar a análise do processo de desregulamentação da indústria do petróleo no Brasil, é necessário, primeiro, entender que a motivação de se introduzir agentes que possam concorrer com a Petrobrás neste mercado está vinculada à falência do Estado e à necessidade de atrair capitais privados para a exploração de petróleo. Apesar de parecer óbvia, esta afirmação é importante, pois ajuda a identificar em que parte da indústria do petróleo deve ser concentrado o esforço para se introduzir concorrência. Na verdade, quando se fala em desregulamentação da indústria do petróleo, deve ter-se em mente a quebra do monopólio da Petrobrás no setor de refino. O que se constitui, de fato, em um monopólio é a atividade de processamento do óleo cru para transformação em produtos derivados (gasolina, diesel, óleo combustível,...), que é conhecida como processo de refino. Atualmente, existem duas refinarias privadas no Brasil (Manguinhos e Ipiranga), que, por possuírem capacidade muito reduzida de processamento, não podem ser consideradas como efetiva concorrência.

Assim, os dois principais fatores que caracterizariam o sucesso da desregulamentação desta indústria seriam a entrada de novos agentes no setor de refino, ampliando as fontes de suprimento de derivados para as distribuidoras, e a entrada de novos agentes no mercado de importação de petróleo ou derivados. Ao contrário do que normalmente se pensa, não é necessário, e nem suficiente, que empresas privadas entrem no setor de exploração e produção para produzir o ambiente econômico desejado e seus benefícios. Não é necessário porque existe a possibilidade de importação de petróleo cru para posterior refino, e não é suficiente porque as empresas que produzirem petróleo em território brasileiro sempre terão a opção de exportar este petróleo ao invés de refiná-lo e vender derivados no Brasil, não produzindo, portanto, os efeitos benéficos da concorrência. O segmento de distribuição de derivados, por sua vez, não constitui um elemento de preocupação no que diz respeito à existência de monopólio, pois a restrita concorrência já está firmemente implantada. Trata-se nesse caso de um oligopólio.

Houve uma mudança importante no que tange a legislação e tributação que afetam diretamente esta indústria. A Lei do Petróleo previu mudanças estruturais no setor que viabilizassem maior abertura e maior competição, ampliando as possibilidades de suprimento de derivados aos consumidores brasileiros. Ela previa um prazo inicial de três anos para esse período de transição. As principais mudanças foram concentradas na formação de preços dos derivados de petróleo. Para guiar melhor nosso estudo, nos basearemos nos dois modelos a seguir:

**Figura 3.1: Antigo Fluxograma**

**Figura 3.2: Novo Fluxograma**

No início de 1998, foram implementadas, através de uma série de portarias, várias regulamentações sobre importação e exportação de petróleo. A portaria 203 de 1998, por exemplo, regulamentou as importações de GLP. Já em 2000 foi o caso da regulamentação de nafta petroquímica ser implementada. No entanto, os dois produtos que somente a Petrobrás tinha autorização para importar eram gasolina e diesel. Eles não tinham sido regulamentados por falta de estrutura tributária para tal. Em função desse problema de tributos, houve a necessidade de se prorrogar o período de transição previsto pela Lei do petróleo, que era de três anos, acabando em agosto de 2000 para dezembro de 2001, onde começou o processo de liberalização da importação. Quanto à comercialização dos derivados, era permitido que as refinarias comercializassem entre si e com as distribuidoras, porém o acesso direto de consumidores às refinarias para a compra de combustíveis era proibido.

As distribuidoras, por sua vez, estavam autorizadas a comercializar combustíveis líquidos, álcool combustível e outros combustíveis automotivos, graxas e lubrificantes. Contudo, a atividade de revenda varejista era vetada a estes agentes, devendo ser realizada pelos revendedores (postos de gasolina). As distribuidoras só podiam comprar derivados das refinarias e das centrais petroquímicas, estando proibidas de realizar a importação de qualquer derivado. A comercialização dos derivados adquiridos deveria ser realizada entre revendedores varejistas, TRR – transportadores, revendedores, retalhistas – e consumidores finais.

Os revendedores desempenham a atividade de venda de combustíveis automotivos e prestação de serviços como assistência aos automóveis e venda de produtos automotivos. O acesso aos combustíveis só podia ser realizado através das distribuidoras, estando vetadas a compra direta dos produtores (refinarias e centrais petroquímicas) e as importações. Os revendedores poderiam estar associados a uma empresa distribuidora, identificando-se com a marca desta empresa, e assim estariam comprometidos a adquirir os combustíveis exclusivamente desta distribuidora. Caso contrário, o revendedor poderia caracterizar-se como “bandeira branca”, podendo comercializar combustíveis com qualquer uma das distribuidoras.

Os transportadores-revendedores-retalhistas (TRR) estavam autorizados a comercializar óleo combustível, graxas, diesel, óleos lubrificantes e querosenes com os revendedores e a compra destes produtos estava restrita à distribuidoras autorizadas pela ANP.

Podemos ressaltar que grande parte da oferta de derivados era feita unicamente pela Petrobrás. A Petrobrás detém ainda 98% do refino nacional, além de sua participação acionaria em centrais petroquímicas. Outro fato que vai em direção ao monopólio do setor é o monopólio da importação de gasolina e diesel. Já no segmento da distribuição, a BR (filial da Petrobrás) encontra concorrência de outras empresas fortes o suficiente para gerar um ambiente um pouco mais competitivo, mas na verdade este segmento é ocupado por um oligopólio.

Sendo assim, as mudanças que a Lei do Petróleo implementou tentaram diminuir a concentração da oferta de derivados nas mãos da Petrobrás, como podemos ver no Novo Fluxograma. Foram introduzidos para isso dois novos agentes na estrutura desta indústria: o formulador e o comerciante.

Os formuladores serão pessoas jurídicas distintas dos demais agentes do mercado com autorização para importar petróleo para produção de derivados e poderão comercializar determinados produtos com os comerciantes, refinarias, centrais petroquímicas, distribuidoras, consumidores finais e outros formuladores, com exceção da gasolina C. Os formuladores não estarão autorizados, no entanto, a exportar petróleo e alguns derivados.

Os comerciantes serão pessoas jurídicas, também distintas dos demais agentes já existentes no mercado, que estarão autorizados a importar gasolina A e diesel, além dos demais derivados. Poderão adquirir gasolina A e diesel de refinarias, centrais petroquímicas e formuladores e ainda comercializar determinados produtos, com exceção da gasolina C, para refinarias, centrais petroquímicas, outros comerciantes, distribuidoras e consumidores finais. Estarão proibidos de atuar em qualquer forma de exportação.

Resta a ANP regular as importações feitas por estes dois agentes quanto a qualidade dos produtos.

### 3.2 Regulação da atividade de importação da indústria petrolífera brasileira

As importações são um dos mais importantes meios de se atingir o objetivo de implementar um ambiente mais competitivo na indústria do petróleo no Brasil. As empresas privadas, que não estiverem dispostas a incorrer nos riscos envolvidos nos investimentos de exploração e produção de petróleo, poderão simplesmente importar esta matéria prima e refiná-la em refinarias próprias. Assim, pelo menos no curto prazo, espera-se que as importações possam ampliar a oferta de derivados quebrando assim o monopólio da Petrobrás.

Contudo, percebeu-se que existem diversas barreiras que tornam inviáveis ou pouco atrativas a realização de importações, constituindo-se em um importante fator de dificuldade para se conquistar os avanços almejados com a desregulamentação do setor. A legislação tributária, a ausência de regras claras no setor e a estrutura de importação, que consiste na logística de transporte do óleo através de dutos e de seu armazenamento, impedem que agentes privados ingressem no mercado de importação de combustíveis com capacidade de competir com a Petrobrás. Vale notar que a produção nacional já é suficiente para suprir a demanda local em algumas áreas do Brasil.

Existe também o problema legal que prejudica a importação de produtos nesta indústria. A legislação tributária vigente faz com que a fiscalização seja fraca permitindo que alguns agentes soneguem ou pratiquem elisão fiscal realizando assim uma concorrência desleal, vendendo os produtos a preços mais baratos e impossibilitando a sobrevivência dos agentes que cumprem as leis fiscais à risca. Podemos citar também o problema da qualidade dos produtos importados, fazendo com que haja concorrência desleal através da importação de produtos com baixa qualidade e a venda destes produtos por um preço menor do que o preço dos produtos importados dentro das especificações previstas em Lei. Precisar-se-ia então de maior fiscalização.

Outro problema é o da presença de economia de escala. Devido ao seu tamanho, a Petrobrás é capaz de estabelecer acordos bilaterais com os fornecedores, reduzindo o custo de importação por barril, já que ela importa grandes volumes. Ela assim realiza praticamente 100% das importações de derivados de petróleo do Brasil. Qualquer outro agente que tenha intenção de participar das

importações terá, inevitavelmente, um custo muito acima do custo da Petrobrás, inviabilizando a competição dos produtos importados frente aos produtos importados pela Petrobrás.

A política de preços de derivados no mercado interno também traz problemas para a questão das importações. Mesmo em um regime de preços livres, onde os preços internos sejam balizados nas cotações internacionais dos bens comercializáveis de referência, os produtos importados por empresas privadas terão que enfrentar a concorrência dos produtos produzidos pela Petrobrás no mercado interno. A Petrobrás, por produzir estes produtos internamente, não precisa arcar com os custos que estão envolvidos no processo de importação, dentre eles o frete. Assim, a Petrobrás poderá escolher cobrar pelos produtos produzidos qualquer preço no intervalo compreendido entre o preço de produção, ou o seu custo, e o preço FOB (Free On Board – que são produtos prontos para serem importados) no mercado internacional acrescido dos custos de importação (paridade de importação). Assim, caso pratique preços que reflitam os preços internacionais acrescidos do custo do frete ou preços marginalmente abaixo destes, a Petrobrás poderá impedir que outras empresas realizem importações de produtos derivados de petróleo, e também auferir lucros extraordinários. Vale ressaltar que os custos de frete para importação não são desprezíveis e tornam o produto importado que entra no Brasil muito mais caro do que a cotação no mercado internacional. O custo de frete do diesel, por exemplo, que é importado da região conhecida como *US Gulf* (Golfo Americano) chega a representar 15% do preço do produto<sup>8</sup>.

É importante notar que os investimentos do setor privado são principalmente feitos em regime de parcerias com a Petrobrás. Nenhuma empresa privada entra em concorrência direta com esta estatal devido ao seu tamanho e a sua influência econômica e política nas atividades que ela detém o monopólio natural.

---

<sup>8</sup> Fonte: Site da ANP

### 3.3 A lei do livre acesso

Existe ainda outro fator importante na questão das importações: a lei do livre acesso. Esta é uma questão que tem trazido muita discussão a respeito do processo de desregulamentação do setor e está relacionada à dificuldade de acesso, por parte de agentes privados, à toda a logística da Petrobrás e ao enorme custo que seria necessário para replicar esta logística. A Petrobrás exerce ainda poder de monopólio tanto nos terminais como nos dutos. O livre acesso foi estabelecido pelo artigo 58 da Lei do Petróleo, o qual estabelece que qualquer interessado pode utilizar os terminais e os dutos de transporte. A ANP pode intervir na tarifa. A regulamentação do artigo 58 foi desenvolvida pela Agência através de três portarias: a 115, que regula os dutos considerados longos, com extensão de mais de 15 km, os dutos curtos com extensão inferior a 15 km e terminais aquaviários pela portaria 251/2000. No entanto, esta legislação sobre a questão do livre acesso à esta infra-estrutura é pouco clara, segundo agentes, havendo o risco de a ANP não ter poderes suficientes para garantir que além da Petrobrás, outras empresas tenham o acesso garantido. Seria, portanto, necessária uma revisão desta legislação visando tornar as regras mais claras, como forma de viabilizar a realização de importações. Porém, mesmo que isto fosse feito, permanece o problema de que somente a Petrobrás tem o conhecimento e a prática necessários para operar toda esta logística.

No caso do petróleo, quem é proprietária e operadora dos ativos relacionados à infra-estrutura de importação é a Transpetro, subsidiária da Petrobrás. Ela simplesmente opera as instalações, os dutos e os terminais enquanto a Petrobrás detém alguma preferência na utilização destas instalações.

O princípio básico do livre acesso consiste no fato de que o transportador deve atender, de forma não discriminatória, a terceiros interessados. É fundamental para o livre acesso à transparência do processo. No nosso caso, a portaria que regulou o livre acesso impõe que o transportador deve manter na sua página na internet uma série de informações dando a transparência devida ao processo facilitando a implementação do regime de livre acesso.

É relevante saber a forma como é feita a contratação para o uso da logística de acesso a esta infraestrutura. Caso um terceiro solicite a utilização da capacidade de transporte firme, se o duto estiver com mais de 90% de sua capacidade operacional, deve ser feita uma oferta de capacidade ao



mercado. Já se o duto estiver com capacidade de movimentação abaixo de 90%, utiliza-se o processo de o primeiro a chegar ganha.

Vale ressaltar que este sistema de livre acesso a terminais só existe no Brasil<sup>9</sup>. Logo, ainda estamos aprendendo e novos problemas impensados surgirão no futuro.

Existem algumas propostas de medidas que podem ajudar a superar o problema de acesso à infra-estrutura. A primeira, como já mencionado, seria a alteração das leis que regulam esta questão, sendo que a principal alteração a ser feita seria dotar a ANP de plenos poderes para intervir, quando necessário, de forma a garantir que as empresas atuantes neste segmento possam, ter a possibilidade de realizar importações utilizando a infra-estrutura já existente. A segunda medida proposta, é a introdução de agentes privados na área de logística de importação, havendo, inclusive, menção de empresas interessadas em atuar neste segmento. Esta medida poderia criar alternativas que reduzissem a dependência da boa vontade da Petrobrás em compartilhar seus ativos e seu conhecimento técnico. A outra solução proposta é mais polêmica, porém talvez mais eficiente, e propõe que a Transpetro, subsidiária da Petrobrás no segmento de transporte, proprietária e operadora dos ativos relacionados à infra-estrutura de importação, fosse separada da Petrobrás e transformada em uma empresa independente. Desta forma, todas as empresas atuantes no segmento de importações, inclusive a Petrobrás, receberiam o mesmo tratamento no acesso aos meios de importação. É duvidoso, no entanto, que a Petrobrás estaria disposta a abrir mão de uma subsidiária com grande valor estratégico como é o caso da Transpetro, pois haveria a presença de uma forte resistência política.

Empresas que mostraram interesse em realizar importações de derivados, relataram que foram feitas tentativas de se estabelecer contratos de uso da infra-estrutura com a Transpetro e que a empresa tem dificultado a efetivação destes contratos. Manifestam ainda, preocupação quanto à forma que serão estipuladas as tarifas de uso da infra-estrutura<sup>10</sup>. Já foi mencionado que o valor das tarifas de uso seriam inversamente proporcionais à quantidade importada, fazendo com que as empresas, que realizam importações de pequeno porte, se comparadas aos volumes importados pela Petrobrás, sejam

---

<sup>9</sup> Valois, Carlos. “APRESENTAÇÃO no seminário de regulação promovido pelo IPEA”.

<sup>10</sup> Valois, Carlos. “APRESENTAÇÃO no seminário de regulação promovido pelo IPEA”.

prejudicadas e impedidas de conquistar espaço no mercado de importação de derivados, perpetuando o monopólio da Petrobrás neste segmento.

Outras empresas alegam ainda que a infra-estrutura da Petrobrás foi criada especificamente para as operações da própria Petrobrás. Os terminais portuários, por exemplo, estão conectados diretamente com as refinarias da empresa, tornando a questão do livre acesso tecnicamente mais complexa. Nestes casos, para que as empresas privadas interessadas em atuar nas importações pudessem utilizar esta infra-estrutura, seria necessário que a Petrobrás permitisse o acesso às instalações internas de suas refinarias, no entanto é pouco crível que isto venha a ocorrer.

Analisando-se a argumentação descrita, percebe-se que a questão do livre acesso é uma das mais complexas e, ao mesmo tempo, uma das mais importantes para se viabilizar a expansão das fontes de oferta de derivados no Brasil. A falta de providências concretas para resolver esta questão tem contribuído para aumentar a falta de interesse de empresas privadas em se aventurar no setor de petróleo e derivados no Brasil, na medida em que a manutenção da situação vigente tende a reafirmar o poder monopolístico da Petrobrás e a inviabilizar a implementação de um ambiente competitivo.

As atividades de importação de derivados que não sejam a gasolina, o diesel e solventes continuam liberadas a todos os participantes do setor. A portaria IV define que “O exercício da atividade de importação de solventes passíveis de adulteração de combustíveis está sujeita à prévia autorização da ANP, exceto quando a empresa importadora utilizar o produto para consumo próprio, na produção de bens ou prestação de serviços, desde que o importador não seja comerciante desse produto, ou, ainda, quando o volume mensal importado for inferior a 35 m<sup>3</sup> por produto”.

Quanto à gasolina e ao diesel, as portarias V e VI definem que será concedida a autorização de importação destes produtos às empresas autorizadas pela ANP a produzir derivados de petróleo a partir do processamento de petróleo e gás natural (leia-se refinarias e centrais petroquímicas), a formular gasolina (leia-se refinarias, centrais petroquímicas e formuladores) e a empresas cujo objeto social contemple a atividade de importação, desde que não exerçam cumulativamente outras atividades reguladas pela ANP. Os consumidores finais passam a ter autorização para importar diesel desde que sua finalidade não seja a comercialização e como anteriormente mencionado, os comerciantes poderão

importar tanto a gasolina quanto o diesel e comercializá-los com distribuidoras, refinarias, centrais petroquímicas, formuladores, empresas exportadoras e consumidores finais exclusivamente no caso do diesel.

### 3.4 Regulação das demais atividades

As atividades de exportação de petróleo, gás natural e seus derivados continuam sujeitas à prévia autorização da ANP, que poderá conceder tal autorização à refinarias, centrais petroquímicas e formuladores, ficando os outros agentes deste mercado proibidos de exportar os produtos mencionados acima.

No segmento de distribuição e revenda, as regras do modelo anterior se mantêm praticamente inalteradas. A única alteração implementada é a autorização, contida na portaria XII, concedida aos TRR's, a adquirir seus produtos diretamente das refinarias e centrais petroquímicas, eliminando a necessidade de recorrer às empresas distribuidoras.

Os consumidores são os grandes beneficiados pelo novo fluxograma, podendo recorrer às fontes primárias de suprimento de derivados (com exceção da gasolina, que continua obedecendo à antiga legislação) tanto no mercado interno quanto no mercado externo.

A questão dos preços é um dos principais pilares na implementação da desregulamentação deste setor, e consistiu, basicamente, na liberação dos preços, margens e fretes em toda a cadeia produtiva, juntamente com a criação da CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) em substituição a PPE (Parcela de Preços Específica). O principal objetivo da reformulação dos preços de derivados era a eliminação da existência de distorções no mercado, geradas pela presença de subsídios cruzados entre combustíveis para o ressarcimento de despesas de distribuição e transporte. A eliminação de tais distorções visava permitir a realização de importações, garantindo uma concorrência justa para os novos agentes dispostos a entrar no mercado e, conseqüentemente, a criação do ambiente econômico desejado assim como seus benefícios. Desejava-se explicitar o custo de transporte separando a Transpetro.

As regras de formação dos preços dos derivados de petróleo são um fator definitivo no sucesso da flexibilização de toda a indústria de petróleo. Agentes privados só estarão dispostos a investir neste mercado quando os preços estiverem refletindo seu custo de oportunidade, ou seja, quando estiverem balizados pelas cotações internacionais dos bens comercializáveis de referência. Todos os outros fatores citados como essenciais para a efetiva introdução de concorrência neste mercado estão

condicionados a um regime de preços livres, que reflitam, portanto, seu custo de oportunidade. É fácil perceber que nenhum agente estaria disposto a importar qualquer produto sem a garantia de poder vendê-lo no mercado interno a um preço que seja pelo menos igual ao custo do produto acrescido de custos de frete ou outros custos envolvidos nesta operação. Desta forma, a presença de um regime onde o principal agente é controlado pelo Governo e os preços são controlados, podendo ser fixados abaixo dos preços de referência no mercado internacional, inviabiliza a introdução de concorrência e reafirma a situação de monopólio, assim como as ineficiências que são inerentes a este estado econômico.

Os investimentos em refinarias assim como as importações seriam inviabilizados em um regime de controle de preços com base em regras diferentes da regra de paridade internacional. O agente que investe em refino espera que, após refinar o petróleo e produzir o derivado, ele possa vender este produto por um preço pelo menos tão alto quanto o preço vigente no mercado internacional, caso contrário exportar o derivado ou simplesmente não produzi-lo poderá ser sempre uma melhor opção. Durante boa parte do 3º trimestre de 2002, a Petrobrás cobrou preços muito abaixo dos preços internacionais para a gasolina, o diesel e o GLP. Estes preços, muitas vezes eram menores do que a própria cotação da matéria prima para estes produtos, o petróleo. Assim, as duas refinarias privadas existentes no país, Manguinhos e Ipiranga, tiveram grandes prejuízos, já que eram obrigadas a concorrer com a Petrobrás, vendendo seus produtos por preços que não eram suficientes para cobrir o custo de aquisição de petróleo, segundo a ANP.

Antes da lei do petróleo os preços eram controlados e estipulados com base em uma margem sobre custo. Este sistema de preços era incompatível com a implementação de um mercado livre e a introdução de concorrência no suprimento de derivados no mercado nacional. A Lei do petróleo iniciou a transformação do sistema de preços, definindo que até 31 de Dezembro de 2001, os preços deveriam estar completamente liberalizados, sendo extintos todos os controles e subsídios existentes. Durante o período de transição, os preços permaneceram controlados, porém vinculados aos preços internacionais. Foi criada a PPE – parcela de preços específica – que não constitui um tributo, contudo incide sobre os preços exercidos nas refinarias da Petrobrás. Assim, os preços cobrados na refinaria eram controlados, não refletindo necessariamente os preços internacionais e a PPE era um instrumento de ressarcimento para as refinarias no caso de os preços internos situavam-se abaixo dos preços

internacionais e um instrumento de arrecadação quando os preços internos situavam-se acima dos preços internacionais.

Os recursos arrecadados com a PPE eram utilizados para pagamento às distribuidoras de subsídios ao frete de óleo combustível e para subsídios ao preço do GLP, produto com grande impacto nas camadas mais pobres da sociedade.

A partir de 31 de Dezembro de 2001, como mencionado acima, os preços de produtos derivados de petróleo foram completamente liberados, extinguindo-se todos os subsídios, assim como o controle de preços até então vigente. Para tanto, a PPE foi substituída pela CIDE – Contribuição sobre Domínio Econômico. Esta substituição foi necessária para se eliminar a distorção existente entre os preços internacionais e os preços internos, já que a PPE, por não ser um tributo criado por Lei, não poderia incidir sobre os produtos importados. Para equalizar as condições de competição entre os derivados importados e os derivados produzidos internamente, a CIDE passou a incidir sobre ambos, procurando viabilizar importações e, conseqüentemente, para a concorrência com a produção da Petrobrás.

### 3.5 Regulação da indústria do gás natural

A indústria brasileira de gás natural é organizada sob a forma de um monopólio estatal, no qual a Petrobrás possuía todas as etapas da cadeia produtiva. A empresa detinha o monopólio legal de todas as atividades desta indústria no país: exploração, produção, processamento e transporte do gás. Esse modo de organização industrial gerou ganhos de escala, coordenação e redução dos custos de transação. Como todos os segmentos da cadeia produtiva estavam integrados verticalmente, não era possível distinguir o custo por atividade por causa da forma que era expresso o preço final do produto. A estrutura verticalizada possibilitou a adoção de subsídios entre as atividades da cadeia produtiva, os chamados subsídios cruzados.

As atividades de E&P, importação e exportação e transporte permanecem sob a responsabilidade da União, podendo ser exercidas por empresas estatais ou privadas tanto nacionais quanto estrangeiras mediante concessão da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Já a atividade de distribuição de gás canalizado tem sua exploração sob a responsabilidade dos estados da federação. Desta forma, são eliminadas barreiras institucionais, possibilitando a inserção de novos agentes nas diferentes atividades do gás.

No segmento de base desta indústria, a entrada desses novos agentes ocorre através dos leilões dos Blocos licitados pela ANP. As empresas privadas podem participar, individualmente, ou em consórcio, da compra de blocos para as atividades de E&P de petróleo e gás natural. Já no segmento intermediário, como a atividade de transporte possui fortes características de monopólio natural em função dos elevados custos fixos e do longo prazo de maturação do investimento, a inserção de novas operadoras tem ocorrido por meio da participação em consórcios para a construção de dutos. Um aspecto importante, é que o processo de negociação para a formação dos consórcios é complexo e oneroso, e envolve na maior parte dos casos, agentes com interesses distintos. Esse aspecto pode retardar o início da construção dos dutos, ou no caso mais extremo, inviabilizar o projeto.

É exatamente o segmento de transporte que apresenta as maiores dificuldades para o efetivo desenvolvimento do mercado competitivo. As características técnicas e econômicas desses segmentos e a lógica de integração da cadeia condicionam as decisões para os investimentos nesta atividade.

Dessa forma, normalmente, os interessados na construção de dutos de transporte são empresas que possuem participação em outras atividades da indústria do gás.

O mercado de gás natural no Brasil apresenta duas configurações segundo a sua origem. No caso do gás natural de origem nacional, a Petrobrás possui todos setores da cadeia produtiva, exceto a distribuição. A partir de 1988, quando a Constituição atribuiu aos estados da União o monopólio da distribuição de gás canalizado, diversos estados criaram suas próprias empresas distribuidoras. A fim de manter seus mercados a Petrobrás iniciou um processo de acordos com estas companhias através da aquisição de participações acionárias na capital das mesmas. Na maior parte das distribuidoras a composição acionária segue um modelo tripartite no qual o governo estadual é o controlador com 51% das ações, a BR Distribuidora participa com 24,5% e os 24,5% restantes pertencem ao capital privado.

A operação dos dutos de transporte é realizada por sua subsidiária, Transpetro (a fim de cumprir o Art. 64 da Lei 9.478/97) assim como no caso dos oleodutos. Um dos principais problemas dessa integração vertical é a ausência de contratos de transporte entre a Petrobrás e a Transpetro. Outra consequência desse tipo de configuração industrial é a ausência de clareza nos custos das atividades integradas da cadeia; tem-se apenas o preço final, não discriminando o custo por atividades. Uma das implicações desse aspecto é o aumento da dificuldade da tarefa regulatória, uma vez que estes aspectos representam uma importante fonte de assimetria de informações entre o regulador e o regulado.

Já no caso do gás importado da Bolívia, o Gasbol (Gasoduto Bolívia-Brasil) é operado pela TBG (Transportadora Brasileira do Gasoduto Brasil-Bolívia), que possui a Gaspetro como acionista majoritário, com 51% das ações. O carregador, no caso a Petrobrás, é a empresa que compra a capacidade de transporte do duto.

A operadora do gasoduto é a TSB (Transportadora Sul-Brasileira), que possui a Gaspetro e a TotalFinaElf como principais acionistas (25% cada). A possibilidade de interligação deste gasoduto com o Gasbol levaria a reversão do fluxo no trecho Sul do último, levando a uma maior competição na origem do suprimento, especialmente na região do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro.



Com o objetivo principal de proporcionar uma alocação mais eficiente dos recursos econômicos, por meio da introdução da concorrência na indústria brasileira de gás natural, a ANP, através da Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural (SCG), vem tentando garantir o acesso não discriminatório à estrutura de transporte. A SCG tem como objetivo ainda, criar mecanismos que promovam a efetiva separação das atividades monopólicas e que promovam mais concorrências na cadeia produtiva do energético, introduzindo pressões competitivas nas atividades nas quais isso seja possível e tentando inviabilizar os subsídios cruzados.

### 3.6 A ANP

Existe uma resistência importante contra a privatização da Petrobrás fazendo com que ela permaneça até hoje como um monopólio estatal. No entanto, em 1997, com a publicação da já mencionada Lei Nº 9.478, houve a criação da ANP (Agência Nacional do Petróleo), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem como finalidade promover a regulação e a fiscalização de certas atividades referentes, entre outras:

- À concessão de blocos para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural.
- Aos serviços de geologia
- À autorização para a construção e operação de instalações de refino, processamento de gás natural, transporte por dutos de petróleo, derivados e gás natural.
- À autorização para importação e exportação de petróleo, derivados e gás natural, além de outras atribuições necessárias para o melhor desempenho da indústria de petróleo.

Além disso, a ANP retomou as atividades desempenhadas pelo extinto Departamento Nacional de Combustíveis – DNC.

A tabela 1 nos mostra a situação de alguns segmentos da indústria do petróleo no Brasil, antes e depois da criação da ANP.

Atividade	Antes de 1997	Depois de 1997	
Segmento Básico da Cadeia Produtiva	Exploração & Produção	Petrobrás	Mercado Competitivo
	Pesquisa Geológica	Petrobrás	Pesquisa feita pelas proprietárias das licenças dadas pela ANP
	Banco de Dados Geológicos e Geofísicos	Petrobrás	Empresas Licenciadas pela ANP
Segmento Intermediário	Refino	Petrobrás	Mercado competitivo sob Autorização da ANP
	Transporte	Petrobrás	Controle contábil, novos agentes e livre acesso
	Importações e exportações	Petrobrás	Petróleo, gás natural e derivados livre sob aprovação da ANP
Segmento Final	Distribuição	208 distribuidores	206 distribuidores sob autorização da ANP
	Vendas em postos	23.900 postos	Revendedores independentes sob autorização da ANP 30.800 postos

Tabela 3.1 – Comparação de alguns setores da indústria do petróleo no Brasil, antes e depois da Lei N° 9.478/97.

Podemos observar que no segmento básico da cadeia produtiva, o país passou diretamente de um sistema totalmente monopolista para um sistema de licenças baseado na tributação e regulamentação da atividade.

O parque de refino brasileiro é constituído por 14 refinarias, sendo que 12 delas pertencem a Petróleo Brasileiro S.A, e 2 particulares, a de Manguinhos e a Refinaria de Petróleo Ipiranga, que já existiam antes da criação da própria Petrobrás. Apenas 1,4% da capacidade total de processamento do parque nacional corresponde à capacidade das refinarias privadas.

No segmento de refino e processamento de gás natural, 98,6% da produção sai das instalações pertencentes à Petrobrás. Isso mostra que a ANP deve realmente exercer alguma influência sobre a Petrobrás, senão esta pode se portar como um monopolista. Sendo assim, a Superintendência de

Refino e Processamento de Gás Natural – SRP/ANP estabeleceu regras de curto, médio de longo prazo para emissão das regras obrigatórias para o segmento.

As regras de curto prazo podem ser resumidas no fato de que as plantas em operação tiveram que ser inicialmente ratificadas por 6 meses. Em seguida, foi emitida a Portaria ANP No 28 (05/02/1999) que realmente estabeleceu as regras reguladoras no que tange as atividades de construção de novas refinarias e de ampliação das atividades existentes, de operação e disponibilização de dados para o planejamento do abastecimento.

Já as regras de médio prazo constituem na elaboração e na aplicação de um “Termo de Compromisso Padrão” caso a caso. Estas regras datam de agosto de 2001.

As regras de longo prazo constituem em regulamentos específicos para as fases de projeto, construção, operação, manutenção, inspeção e desativação de refinarias.

Para a elaboração dos regulamentos, a ANP considerou os seguintes valores regulatórios:

- Os projetos para serem aprovados devem seguir adequadamente critérios de segurança e de preservação ambiental
- A regulação deve levar os autorizados a agirem de forma cada vez mais segura e confiável.
- A ANP fará um monitoramento das ações dos autorizados.
- As autorizações devem ter reavaliação periódica
- A Superintendência de Refino e Processamento de Gás Natural – SRP/ANP deve contribuir de forma estruturada com o segmento de óleo e gás.
- Não atrapalhar o setor trazendo restrições desnecessárias.

Temos também que os termos de compromisso estão em processo de implementação e discussão e as autorizações em curso deverão se enquadrar nas estratégias delineadas. Devemos ressaltar a importância dada a adoção dos requisitos ambientais.

Estão sendo realizados estudos e coleta de dados desta indústria em outros países para ajudar a ANP no monitoramento das plantas sob sua responsabilidade e assim leve esta indústria a perseguir objetivos adequados que traga ganhos para a sociedade. Operacionalmente vários contratos de consultoria, projetos estruturados, treinamentos estão sendo realizados de forma coordenada dentro da estratégia.

## **Capítulo 4 – O setor petrolífero no Brasil hoje**

Vamos a seguir mostrar como está a empresa hoje, em que áreas ela está ainda atuando e de que forma. Tentaremos analisar os setores nos quais a Petrobrás trabalha para poder tentar entender como se faz a participação desta empresa e em que medida a ANP foi eficaz na tentativa de tirar a indústria do petróleo das mãos de uma só empresa.

No segmento básico da cadeia produtiva da indústria do petróleo, a Agência Nacional do Petróleo - ANP desempenha a promoção de licitações para a concessão de blocos destinados à exploração de petróleo e de gás natural no Brasil. Até o início de 2003 a ANP já havia concedido: 115 blocos exploratórios, 49 campos em desenvolvimento da fase de produção e 233 campos produtores, através da Rodada Zero; 12 blocos exploratórios na Primeira Rodada; 21 blocos exploratórios na Segunda Rodada; 34 blocos exploratórios na Terceira Rodada e 21 blocos exploratórios na Quarta Rodada de Licitações. No entanto, a ANP aceitou a devolução de alguns blocos declarados como não comercializáveis.

Fruto das quatro rodadas de licitação promovidas pela ANP, 38 empresas, além da Petrobrás, passaram a atuar no segmento básico do mercado petrolífero brasileiro. Somam-se a elas mais 12 outras empresas atuando individualmente ou em parceria com a Petrobrás nas áreas concedidas na Rodada Zero.

Até a Quarta Rodada, a ANP administrava 391 contratos de concessão referentes a 106 blocos exploratórios, 45 campos em desenvolvimento e 242 campos produtores. Dos 106 blocos exploratórios, 37 estavam sendo explorados somente pela Petrobrás, 31 pela Petrobrás em parceria com outros agentes e em 38 a Petrobrás não participava. Na Quarta Rodada foram concedidos 21 blocos exploratórios dos quais mais 2 são explorados só pela Petrobrás, 6 pela Petrobrás em parceria com outros agentes e 13 não contavam com a participação da Petrobrás.

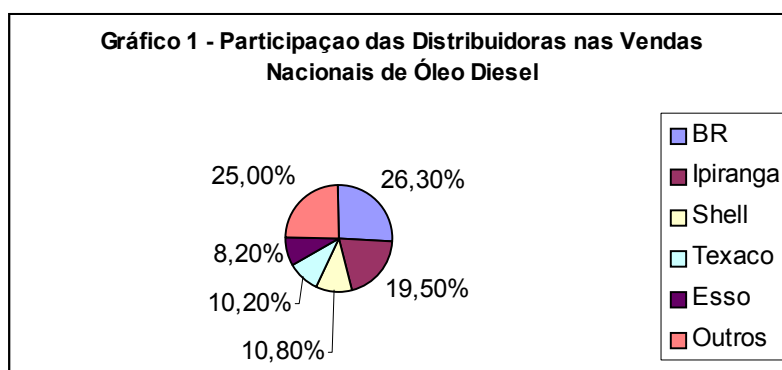
Os campos em desenvolvimento foram todos concedidos na Rodada Zero. Dos 45 campos em desenvolvimento, a Petrobrás operava sozinha antes da Quarta Rodada 35 destes campos e outros 8 em parceria. Apenas 2 campos na fase de desenvolvimento possuem outra empresa como operadora: Fazenda guindaste e Lagoa Pacas.

Em relação aos 242 campos produtores, todos concedidos pela ANP na Rodada Zero, apenas 10 destas áreas foram concedidas para outras empresas que não a Petrobrás, e outras 5 áreas em parcerias com a Petrobrás, o resto foi concedido a Petrobrás. Esta empresa é a operadora de 228 destes campos produtores.

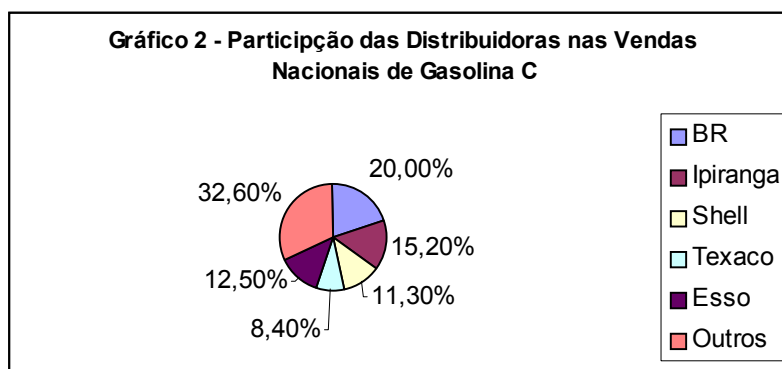
Fazendo um balanço da atuação da ANP no segmento básico dado mercado petrolífero brasileiro, podemos ver que pouco progresso foi feito no sentido de transformar este mercado em um mercado competitivo.

Em relação às refinarias a atuação da ANP não foi muito sentida. Das 14 refinarias existentes no mercado, 12 pertencem à Petrobrás e respondem a 98,6% da capacidade total, e duas são privadas – Manguinhos, pertencente à Resol-YPF, e Ipiranga, pertencente ao Grupo Ipiranga.

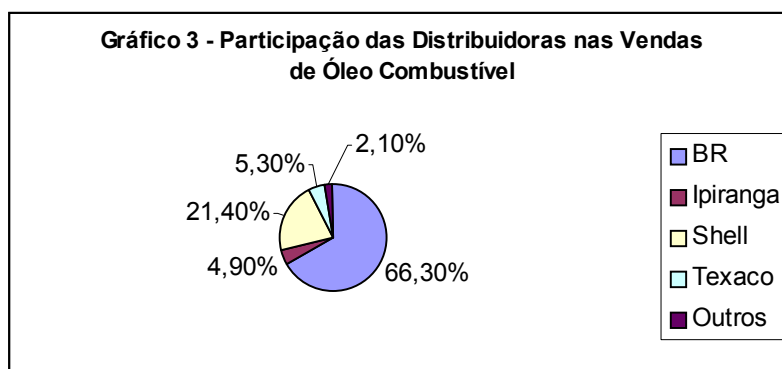
Vamos agora analisar o setor de distribuição. O mercado de óleo diesel foi atendido por 169 distribuidoras, sendo que as cinco empresas líderes nas vendas tinham 75% do mercado no início de 2002: BR (26,3%), Ipiranga (19,5%), Shell (10,8%), Texaco (10,2%) e Esso (8,2%). Ver Gráfico-1.



Assim como no mercado de óleo diesel, o mercado de distribuição de gasolina c mostrou-se bastante concentrado no início de 2002, com cinco distribuidoras detendo 67,4% do mercado: BR (20,0%), Ipiranga (15,2%), Esso (12,5%), Shell (11,3%) e Texaco (8,4%) como vemos no Gráfico-2.



No mercado de óleo combustível a situação foi a mesma. A quase totalidade do mercado foi atendida por apenas quatro empresas: BR (66,3%), Shell (21,4%), Texaco (5,3%) e Ipiranga (4,9%) como vemos no Gráfico 3:



A distribuição de gasolina de aviação só possui duas distribuidoras: BR, com 62,9% e Shell com os 37,1% restantes.

Logo podemos ver que no setor de distribuição a ANP também não obteve grande êxito já que a participação da Petrobrás na distribuição dos diversos produtos derivados do petróleo continua sendo expressivamente significativa. Outro fato importante é que as quatro maiores concorrentes da Petrobrás, a Shell, a Texaco, a Esso e a Ipiranga já existiam antes da criação da própria Petrobrás, logo o avanço proporcionado por uma ação efetiva da ANP torna-se menor ainda.

No caso do Gás, como vimos anteriormente, diversos estados criaram suas próprias empresas distribuidoras. Na maior parte das distribuidoras a composição acionária segue um modelo tripartite no



qual o governo estadual é o controlador com 51% das ações, a BR Distribuidora participa com 24,5% e os 24,5% restantes pertencem ao capital privado.

## Capítulo 5 – Conclusão

A evolução do setor petrolífero no Brasil está intimamente relacionada à evolução da Petrobrás. Vimos que essa empresa estatal, criada em 1953 veio atuando e se expandindo em diversas áreas na indústria do petróleo brasileira e em alguns setores fora dela também.

Com a promulgação da Lei nº 9478 (“Lei do Petróleo”) promulgada em 1997, iniciou-se o processo de desregulamentação da indústria de petróleo e abastecimento de derivados de petróleo no Brasil.

Após ter analisado a trajetória da Petrobrás desde a sua criação, o impacto da Lei do Petróleo no setor e da atuação efetiva da ANP, podemos concluir que pouco avanço foi obtido na direção de uma flexibilização deste setor. A Petrobrás continua direta ou indiretamente atuando como um monopolista na maioria dos setores que compõem o mercado petrolífero brasileiro. Na exploração de petróleo, a Petrobrás tem uma grande participação. Quando ela não está atuando sozinha, ela atua em parceria com as empresas privadas. São relativamente poucos os casos onde encontramos empresas atuando sozinhas.

No refino, a Petrobrás continua atuando com um monopolista. Este setor só possui três empresas atuando nele, a Petrobrás que detém 98,6% do refino de petróleo, e a Respol-YPF e a Ipiranga que dividem os 1,4% restantes.

Na distribuição a Petrobrás continua sendo a empresa mais importante, pois possui uma maior percentagem de atuação que seus concorrentes. Ela tem competição, as quatro empresas mais importantes, porque não as únicas relevantes, já atuavam no Brasil antes mesmo da sua criação, logo não houve evolução significativa na tentativa de tornar este mercado mais competitivo.

Um dos grandes obstáculos que pudemos observar é a dificuldade de acesso, por parte de agentes privados, à toda a logística da Petrobrás e ao enorme custo que seria necessário para replicar esta logística. A Petrobrás exerce ainda poder de monopólio tanto nos terminais como nos dutos. O livre acesso foi estabelecido pelo artigo 58 da Lei do Petróleo, o qual estabelece que qualquer interessado pode utilizar os terminais e os dutos de transporte. A ANP pode intervir na tarifa. No Entanto, a lei do

livre acesso que tenta solucionar este problema é pouco clara havendo o risco de a ANP não ter poderes suficientes para garantir que além da Petrobrás, outras empresas tenham o acesso garantido. Seria, portanto, necessária uma revisão desta legislação visando tornar as regras mais claras, como forma de viabilizar a realização de importações. Porém, mesmo que isto fosse feito, permanece o problema de que somente a Petrobrás tem o conhecimento e a prática necessários para operar toda esta logística.

Podemos assim chegar a conclusão de que a Petrobrás continua sendo, e deverá permanecer por um bom tempo, de longe o nome mais importante no setor petrolífero do Brasil continuando a agir de forma monopolística direta ou indiretamente em diversas áreas deste setor.

## **Referências Bibliográficas:**

Train, E. Keneth (1997). “Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly”.

Viscusi, W. Kip; Vernon, John e Harrington, Joseph. “Economics of Regulation and Antitrust”.

Figueira de Mello, Marina. Texto para discussão No 317

Perin Silveira, Joyce. “A Abertura do Mercado de Abastecimento de Combustíveis: A Nova Estrutura Tributária e a Evolução da Desregulamentação de Preços”.

Trebat, J. (1982) “Brazil’s State-Owned Enterprises – a Case Study of the State as entrepreneur”.

Cesário Cecchi, José. “Indústria Brasileira de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros”.

Valois, Paulo. “A evolução do Monopólio Estatal do Petróleo”.

Valois, Carlos. “APRESENTAÇÃO no seminário de regulação promovido pelo IPEA”.

Agência Nacional do Petróleo (2002). “Anuário Estatístico Brasileiro de Petróleo e Gás Natural 2002”.

Rocha Souza Alho, Marcella (2002). “Impacto no Setor Elétrico da Regulação do Gás Natural”. Monografia de conclusão. PUC, dezembro de 2002.

Sites:

[www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)

[www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br)

