

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR DE PETRÓLEO E ABASTECIMENTO DE
DERIVADOS NO BRASIL

Marco Kelson Kertzman
No. de matrícula 9914614

Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck

Dezembro de 2002

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR DE PETRÓLEO E ABASTECIMENTO DE
DERIVADOS NO BRASIL

Marco Kelson Kertzman
No. de matrícula 9914614

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

Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck

Dezembro de 2002

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

Agradecimentos:

Ao meu avô e minha avó, pelas conquistas da vida

À minha mãe e meu pai, pelo apoio

Aos meus amigos, pela companhia de todas as horas

Índice

I. Introdução.....	6
II. Retrospecto Histórico.....	10
III. O Processo de Desregulamentação.....	18
III.1. A Mudança Estrutural na Indústria do Petróleo e Derivados.....	19
III.2. As importações de Óleo Cru e Derivados.....	28
III.3. A Área de Refino.....	32
IV. Perspectivas e Restrições para o Setor.....	35
IV.1. Superávit Fiscal.....	37
IV.2. Balança de Pagamentos.....	38
IV.3. Alocação Eficiente de Recursos.....	38
IV.4. Mercado de Capitais.....	39
V. Conclusão.....	40
VI. Bibliografia.....	41

Índice de Figuras

III.1.a. Antigo Modelo.....	20
III.1.b. Novo Modelo.....	22

I. Introdução

Em 6 de Agosto de 1997, foi promulgada a Lei nº 9478 (“Lei do Petróleo”), que marca o início do processo de desregulamentação da indústria de petróleo e abastecimento de derivados de petróleo no Brasil. O objetivo deste trabalho é analisar as conquistas já realizadas por este processo e as dificuldades que ainda restringem a implementação de um ambiente concorrencial neste mercado. Nos últimos meses, a discussão sobre a regulação de setores da economia que funcionam em uma estrutura monopolística tornou-se, tanto por motivos políticos quanto técnicos, um importante foco de debates.

Em geral, estes setores são caracterizados pela presença de alto custo fixo e baixo custo marginal e são vitais para a manutenção do funcionamento da economia de qualquer país. Entre eles, podemos citar os setores de energia, telefonia e distribuição de água (note-se que o alto custo fixo está frequentemente relacionado à instalação de ligações físicas entre a companhia e os consumidores). Os debates a respeito da regulação destes setores encontram-se, atualmente, em destaque em função de fatores estruturais e conjunturais. Do lado estrutural, podemos citar a preocupante situação por que passam alguns destes setores, como, por exemplo, o setor de energia, que já oferece riscos potenciais para o fornecimento de energia nos próximos anos e o setor de petróleo e derivados, que passa, desde 1997, por uma profunda reformulação e, atualmente, encontra-se em compasso de espera por regras mais claras e bem definidas. A importância das políticas e regras a serem aplicadas nestes setores deriva da relevância que cada um deles representa tanto no ambiente microeconômico, quanto no ambiente macroeconômico do país.

Apesar de não possuir algumas das características típicas de um monopólio natural, o setor de petróleo e derivados merece atenção quanto a forma de regulação a ser aplicada, dada a existência de um único agente (a Petrobrás) no segmento de refino, fato que concentra as possibilidades de oferta de derivados. Algumas características específicas terão grande peso na decisão de qual o ambiente desejável, em termos concorrenciais, para este setor.

A situação de transição que marca as eleições presidenciais no Brasil serve como grande motivação para a realização deste trabalho. A mudança de um Governo com maior caráter liberal para outro com inclinação mais intervencionista trará consigo, inevitavelmente, uma diferente forma de enxergar o tratamento que deve ser dado aos setores regulados da economia. Em

particular, o setor de petróleo no Brasil nasceu sob a forma de monopólio e, a partir da década de 90, dentro de um ambiente mais liberal, iniciou-se a flexibilização deste sistema. Assim, caberá ao próximo Governo a decisão de manter ou não o processo de desregulamentação iniciado na gestão anterior, observando as vantagens e desvantagens de sua decisão.

O objetivo central deste trabalho será analisar a mudança da estrutura realizada na indústria do petróleo e derivados a partir do início do processo de desregulamentação, focando no grau de eficiência que esta mudança proporcionou em termos de abertura e quebra do sistema de monopólio, além de vislumbrar quais são os caminhos que poderão ser escolhidos pelo próximo Governo para esta indústria, apontando as restrições e os benefícios resultantes de cada um destes caminhos.

A Lei que quebrou o monopólio da Petrobrás tinha o objetivo principal de propiciar o estabelecimento, a médio prazo, de um ambiente concorrencial 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 liberalização dos preços de derivados praticados nas refinarias. Grandes empresas adquiriram participações em blocos exploratórios nas bacias brasileiras e começam a colher os resultados (não totalmente 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 melhor definidas. Entretanto, a flexibilização do monopólio esbarrou em fatores que dificultaram a implementação do ambiente econômico desejável. Em primeiro lugar, o segmento de exploração e produção de óleo cru e gás natural envolve altíssimos investimentos e grandes riscos. Existem outras bacias de exploração no mundo que apresentam maior índice de sucesso nas buscas por petróleo, além de maiores incentivos à exploração por empresas estrangeiras e regras mais bem definidas. Em segundo lugar, o segmento de refino, que representa um dos principais motivos de preocupação atual no setor e um dos pilares na quebra do monopólio da Petrobrás, apresenta baixas margens de retorno para os investidores, inibindo a realização de investimentos privados em refinarias. Em terceiro, a presença da Petrobrás como monopolista, praticamente inviabiliza a introdução de concorrência no setor como um todo. A Petrobrás detém vantagens em economia de escala, economia de escopo e detém todo o *know how* 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 inibitivo. 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 a gasolina, o GLP (gás liquefeito de petróleo) e o diesel terem grande impacto no poder de compra do salário dos brasileiros, induz as autoridades a tomarem uma postura intervencionista na determinação destes preços em situações em que a taxa de câmbio se deprecie ou em que o preço das *commodities* de referência tenham alta significativa. 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 monografia está dividida em cinco capítulos: 1) Introdução; 2) Retrospecto Histórico 3) O Processo de Desregulamentação; 4) Perspectivas para o Setor e 5) Conclusão.

O 2º capítulo, realiza um retrospecto da história da indústria do petróleo e derivados no Brasil. Naturalmente, a história da Petrobrás ocupará a maior parte deste capítulo (além de muitas páginas dos capítulos seguintes) uma vez que o passado, o presente e o futuro desta indústria são indissociáveis desta empresa.

O 3º capítulo deverá analisar quais foram os avanços no sentido de se implementar a quebra do monopólio da Petrobrás no segmento de abastecimento de derivados. Esta análise será baseada no grau de contestabilidade que foi criado pela nova estrutura introduzida pela Lei do Petróleo. A viabilização das importações de óleo cru e derivados e dos investimentos no segmento de refino seriam os principais indicadores do sucesso das medidas aplicadas. Além dos avanços obtidos, as dificuldades de implementação deste novo modelo deverão ser analisadas neste capítulo.

O 4º capítulo será responsável por vislumbrar, dadas as informações do capítulo anterior, quais serão os possíveis passos a serem tomados neste setor. Deverão ser analisadas as restrições que se aplicariam à decisão de interromper o processo de desregulamentação, assim como os incentivos a dar continuidade a este processo. O capítulo apresentará fatores conjunturais que terão fortes impactos na decisão a respeito da futura regulamentação a ser aplicada neste segmento, pelo menos a curto prazo, durante o exercício do próximo Governo.

Finalmente, dadas as informações dos capítulos anteriores, a conclusão encerra a monografia argumentando a favor da continuidade do processo de desregulamentação da indústria do petróleo e derivados.

II. Retrospecto Histórico

“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.

A citação acima, do então presidente Getúlio Vargas, resume com clareza o ambiente em que foi criada a Petrobrás. O ideal nacionalista que permeava os ideais de desenvolvimento dos brasileiros na metade do século XX está por trás da criação não só da Petrobrás, como também de outros grandes empreendimentos como a Companhia Siderúrgica Nacional, a CSN.

Assim, ao transformar o plano governamental de exploração de petróleo em Lei (Lei 2004), em 3 de Outubro de 1953, Getúlio lançava as bases da política petrolífera nacional através da criação da Petróleo Brasileiro S.A - Petrobrás. Fica claro que a intenção do Governo era desenvolver as bacias brasileiras em um sistema de monopólio, e a Petrobrás seria seu instrumento para fazê-lo. Levando-se em consideração que a produção de petróleo é peça fundamental para o desenvolvimento de qualquer país moderno, não é difícil entender o porquê da preocupação do Governo em manter este setor da economia sob seu comando. As correntes de hidrocarboneto, que compõe o que conhecemos como petróleo, quando refinadas, produzem os “derivados de petróleo” como a gasolina, o diesel, o nafta, o óleo combustível e outros. Estes produtos por sua vez, são utilizados como fonte de produção de energia em indústrias (seja através de gás natural ou de combustíveis), como combustíveis para todos os tipos de transporte (principalmente diesel e gasolina e, mais recentemente, gás natural), na produção de diversos tipos de plásticos (produzidos a partir de derivados do nafta), e nas residências (através de butijões de gás (GLP) ou gás natural). Percebe-se que a indústria do petróleo está intensamente presente em nosso cotidiano e, exatamente por considerá-la uma peça estratégica na economia, o Governo, dentro da filosofia desenvolvimentista, tomou a decisão de controlá-la estabelecendo o monopólio da Petrobrás.

Ao ser constituída, a nova companhia recebeu do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) os campos de petróleo do Recôncavo baiano, uma refinaria em Mataripe, na Bahia, uma refinaria e

uma fábrica de fertilizantes, ambas em fase de construção, em Cubatão (SP), a Frota Nacional de Petroleiros, com 22 navios, e os bens da Comissão de Industrialização do Xisto Betuminoso. A produção de petróleo era de 27 mil barris por dia, representando 27% do consumo brasileiro. Esta produção vinha dos campos de Candeias, Dom João, Água Grande e Itaparica, todos na Bahia, que estavam em fase inicial de desenvolvimento. O parque de refino atendia a uma pequena fração do consumo nacional de derivados, que se situava em torno de 137 mil barris por dia, a maior parte importada. O primeiro presidente da empresa foi Juracy Magalhães, que vinha de uma consagrada gestão na Companhia Vale do Rio Doce. Sua filosofia perante a indústria do petróleo estava muito bem alinhada à ideologia nacionalista do Governo, e o curto período em que ele permaneceu à frente da Petrobrás foi caracterizado pela busca de negócios com alto retorno e da autosuficiência financeira. Após o suicídio de Getúlio, o novo Presidente Café Filho nomeou, para substituir Juracy Magalhães na presidência da Petrobrás, o Coronel Arthur Levy, que comprometeu-se a dar continuidade à gestão anterior, mantendo como principal meta da empresa atingir a autosuficiência na produção de petróleo. 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, comandadas pelo então ministro da Fazenda Eugênio Gudin, que defendia 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 e incentivos financeiros proporcionados pelo Governo, a Petrobrás foi capaz de expandir a produção de petróleo, ampliar o parque de refino nacional, melhorar a capacidade de transporte e logística geral e investir pesadamente em pesquisa. Ao mesmo tempo, a nova empresa procurou formar e especializar seu corpo técnico para atender às exigências da nascente indústria brasileira de petróleo.

Inicialmente, os maiores investimentos foram feitos na área de refino, visando reduzir as importações de derivados, que possuem alto valor agregado se comparados ao valor do óleo cru. Todo o sistema de logística (inclui infra-estrutura de abastecimento, rede de transportes e terminais) também foi foco de grandes investimentos. Os investimentos em exploração e produção foram realizados em menor montante uma vez que traziam, na época, grandes riscos que não eram compensados pelo maior retorno que proporcionavam. Com a aplicação destes recursos, a Petrobrás conseguiu, ainda no final da década, expandir a produção de petróleo para 65 mil barris

diários, com reservas provadas que somavam 617 milhões de barris. As obras em andamento no setor industrial prometiam, para a década seguinte, a autosuficiência do parque de refino na produção de derivados básicos.

A solução estatal dada a 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. 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”.

Já na década seguinte, sob o comando de Fernando Mangabeira, a Petrobrás entrou em um período no qual os resultados dos esforços realizados no passado começaram a ser observados. Mesmo que o ideal de autosuficiência na produção de petróleo, embalada pelo slogan “O Petróleo é Nosso” ainda estivesse longe de se tornar uma realidade, a empresa conseguiu realizar uma importante conquista para a indústria nacional do petróleo. Colhendo os frutos dos investimentos realizados na área de refino, a Petrobrás conseguiu tornar-se autosuficiente na produção dos principais derivados. Para tanto, foram vitais a entrada em funcionamento de refinarias como a Refinaria Duque de Caxias (Reduc), no Rio de Janeiro (1961), a Refinaria Gabriel Passos (Regap), em Betim, Minas Gerais, e Alberto Pasqualini (Refap), em Canoas, Rio Grande do Sul (1968). A importância de tal feito está relacionada ao impacto que o mesmo tem na balança comercial. Houve uma alteração profunda na estrutura das importações, de forma que, antes da criação da Petrobras, 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.

Na realidade, tal mudança foi consequência não somente dos investimentos feitos em refino, mas também da instituição, pelo Governo, do monopólio das importações de petróleo e derivados, permitindo que a Petrobrás realizasse negociações que resultaram em grandes economias de divisas para o país.

O primeiro Presidente da empresa após o Golpe Militar foi Ademar de Queiroz. Sua gestão foi importante para atingir as metas citadas acima. Ele realizou um eficiente plano de reorganização da empresa, despolitizando seu gerenciamento, fazendo divisões por departamento e, com o forte

apoio do Governo, fortalecendo a produção de petróleo nacional. O comprometimento da Petrobrás com a responsabilidade de garantir todo o suprimento necessário para atender às necessidades nacionais continuava sendo interpretada ao pé da letra. Alterações na legislação referente ao petróleo e nas leis tributárias também contribuíram para reforçar o caixa da empresa, que aliado à obtenção de recursos junto ao Governo, possibilitou a realização de investimentos que levaram a produção nacional de petróleo a 116 mil barris por dia (1966), representando um crescimento de 23,6% quando comparada à produção do ano anterior. Outro fato marcante sob a gestão de Ademar de Queiroz foi a criação do Cenpes – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, que é ainda hoje, um importante pilar do “expertise” da Petrobrás na exploração de óleo em águas profundas.

A gestão que se seguiu à Ademar de Queiroz foi comandada por Arthur Candal. Houve, durante esta gestão, uma importante alteração na visão dos investimentos feitos pela empresa. Baseado no ideal de autosuficiência, Candal acreditava que o segmento de exploração e produção era o segmento que merecia o maior volume de investimentos, uma vez que só seria possível transformar este ideal em uma possibilidade real, com a realização de grande esforço em atividades que efetivamente contribuíssem com o aumento de produção. Como consequência desta nova forma de enxergar a empresa, 53% dos investimentos foram direcionados para atividades de exploração e produção e foi atingida a produção de 200 mil barris por dia. A expansão das atividades na plataforma continental passavam a ser encaradas como a solução para enfrentar a expansão econômica que surgia como resultado do “milagre econômico”. O início do desenvolvimento da Bacia de Campos (1968), atualmente responsável pela maior parte da produção de óleo cru do Brasil, estava relacionado ao novo enfoque dado por Candal às atividades da empresa.

No início dos anos 70, o consumo de derivados de petróleo duplicou, impulsionado pelo crescimento médio anual do Produto Interno Bruto a taxas superiores a 10% ao ano. Tal crescimento interrompeu a prioridade que vinha sendo dada ao segmento de exploração e produção dentro da empresa. Como responsável pelo abastecimento nacional de óleo e derivados, a Petrobras viu-se diante da necessidade de reformular sua estrutura de investimentos de forma a possibilitar o suprimento da demanda interna de derivados. Assim, recursos foram aplicados na construção da Refinaria de Paulínia (Replan), em São Paulo, na modernização de outra refinaria já construída e no início da construção da unidade de lubrificantes da Reduc.

Mesmo assim, como fruto dos investimentos já realizados no *upstream*, foi possível aumentar a participação do petróleo nacional no total da carga processada. 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 importância que teria a Bacia de Campos no futuro. Estes avanços, no entanto, não foram suficientes para livrar a empresa e o país das consequências do primeiro choque do petróleo, dentre elas o forte impacto na balança comercial, resultante da significativa elevação do preço do petróleo. O presidente da Petrobrás nesta época era o futuro Presidente da República Ernesto Geisel. Os danos trazidos pelo choque foram suficientes para despertar revolta tanto nos defensores do monopólio, que julgavam que Geisel não havia feito 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 consequências nefastas que resultaram do choque de 1973.

O próximo presidente da empresa, Floriano Peixoto foi obrigado a enfrentar o embargo do petróleo árabe que teve como resultado a escalada de aproximadamente 300% no preço da *commodity*. Com isso, Floriano foi obrigado a tomar medidas que fornecessem segurança ao abastecimento nacional de derivados, livrando o Brasil da forte instabilidade de assombrava o mercado internacional. Ganhar eficiência em toda a logística de transporte, investir na descoberta e desenvolvimento de novos poços e aumentar a capacidade de armazenamento de petróleo e derivados nas refinarias foram algumas das medidas que propiciaram maior tranquilidade e restabeleceram a credibilidade da Petrobrás.

Apesar do bom trabalho realizado por Floriano, a Petrobrás voltou a sofrer pressões na década de 70, em decorrência da deterioração de importantes indicadores macroeconômicos e da demanda crescente por derivados. O perigoso nível de endividamento brasileiro tornava muito arriscada a idéia de deixar o país exposto a futuras turbulências no mercado internacional de petróleo. Dentro deste contexto, foi necessário tomar medidas que reduzissem o risco de abastecimento e os riscos de exposição à *commodity*. Datam deste período a elaboração dos contratos de risco, que permitiam que a Petrobrás se associasse à empresas estrangeiras para explorar novos campos de petróleo. Nestes contratos, as empresas associadas tinham o direito de

receber uma remuneração pré estabelecida caso o desenvolvimento do campo obtivesse sucesso. Com isso, a Petrobrás evitava se expor aos grandes riscos que acompanhavam este tipo de investimentos e ainda mantinha estável seu nível de endividamento (caso os contratos de risco não fossem desenvolvidos, a Petrobrás certamente seria obrigada a se financiar para desenvolver estes novos campos). Também nesta época, 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 1978, 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 o nível de endividamento como o do Brasil. Assim, sob a presidência do ex-Ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, 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 *upstream*, 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. A ampliação da utilização de sistemas antecipados permitiram que fossem obtidos significativos avanços na produção, reduzindo o dispêndio com compras de petróleo e derivados para cerca de US\$ 3 bilhões. Vale ressaltar que os ganhos em termos de produção foram conquistados primordialmente como fruto de investimentos nacionais, e não como resultado da presença das empresas estrangeiras por meio dos contratos de risco. Na metade da década, a Petrobrás atingiu a produção de 500 mil barris por dia e em 1989, já produzia 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 forma de utilização da empresa. No curto prazo, sua utilização para fins diferentes da busca de retorno sobre capital implicam 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 beneficiam 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 pela gestão ineficiente, pode provocar a piora da balança comercial, em função do aumento das importações, e a piora da conta de capitais, em função da redução do influxo de divisas, resultando, portanto, na deterioração do ambiente macroeconômico do país.

Já no final da década, quando a situação tornara-se insustentável e as contas do país eram 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 o “gap” entre os preços praticados pela Petrobrás e os preços vigentes no mercado internacional. Aliado a uma gestão com forte viés ortodoxo, no que diz respeito a contenção de gastos, esta medida possibilitou que a empresa retomasse uma situação razoavelmente mais confortável na passagem para os anos 90.

Apesar de ter passado por, aproximadamente, quatro anos praticamente sem investir em atividades operacionais por ter que arcar com alto volume de pagamentos de juros, a Petrobrás ingressou na década seguinte 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 autosuficiência calcado na solução nacionalista para a indústria do petróleo. Além disso, começava a se destacar, em nível mundial, o “expertise” 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.

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 objetivo o estabelecimento de um ambiente concorrencial 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. O processo de desregulamentação é o tema de análise do próximo capítulo.

III. O Processo de Desregulamentação

O período compreendido entre o pós-guerra e o final dos anos 70 foi caracterizado por uma forte intervenção do Estado na economia brasileira, enquanto operador e regulador da indústria, principalmente nos setores de infra-estrutura.

A deterioração de alguns indicadores macroeconômicos chamou a atenção para falhas na regulação econômica por parte do Estado, fazendo emergir uma nova postura quanto a interferência na economia. Foi dentro desta filosofia mais liberalista, 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 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 nos Incisos III e IX da Lei no 9478:

Inciso III: “... a proteção aos interesses do consumidor quanto à preço, qualidade e oferta dos produtos.”

Inciso IX: “... a promoção da livre concorrência.”

A publicação da Lei do Petróleo deu o ponta pé inicial para o 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 a necessidade de ampliação do leque de fornecimento de

produtos derivados 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 *players* no setor de refino, ampliando as fontes de suprimento de derivados para as distribuidoras, e a entrada de novos *players* 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 a existência de monopólio, pois a concorrência já está firmemente implantada.

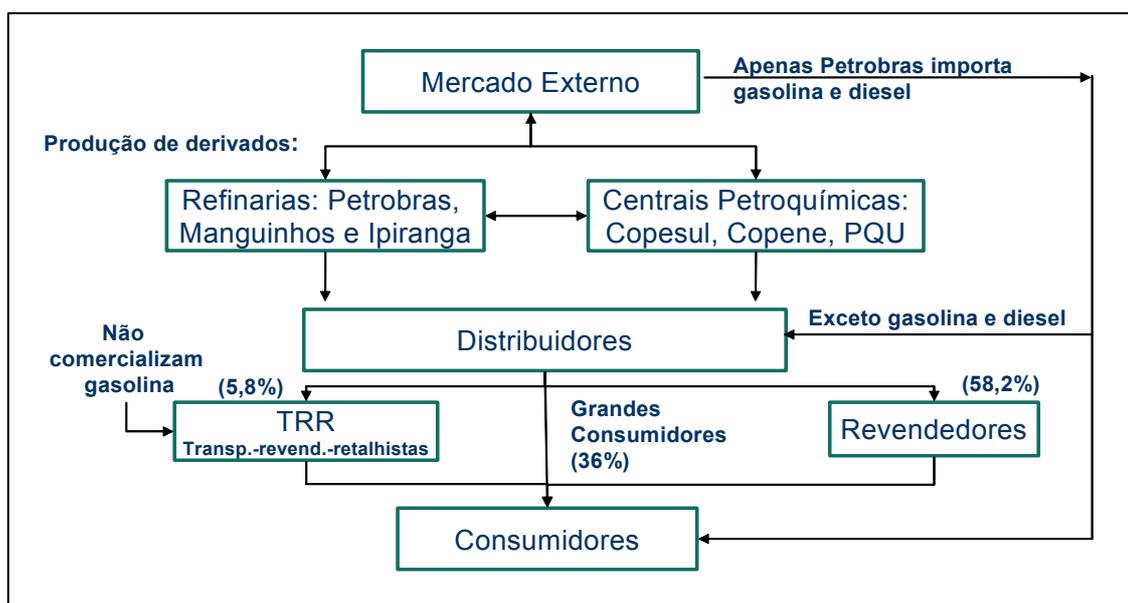
Assim, a análise do processo de desregulamentação deverá basear-se em alguns fatores principais: 1) a mudança institucional provocada pela alteração na legislação que afeta diretamente esta indústria, 2) a realização de importações de óleo cru e produtos derivados por agentes privados, e 3) a entrada de agentes privados no setor de refino. Em cada uma dessas seções serão avaliadas as mudanças ocorridas até o presente momento e os entraves que dificultam o desenvolvimento do pleno potencial de cada um desses principais fatores.

III.1. A Mudança Estrutural na Indústria do Petróleo e Derivados

Com o intuito de que o mercado de combustíveis no Brasil passasse a funcionar com base nos preceitos de livre mercado, 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. As principais mudanças foram concentradas na formação de preços dos derivados de petróleo e no próprio formato do modelo. Em termos estruturais, o modelo antigo era organizado da seguinte forma:

Figura III.1.a: Antigo Modelo



Como podemos observar na figura acima, a produção de derivados estava restrita às refinarias e às centrais petroquímicas, porém as últimas estavam proibidas de produzir gasolina, GLP e diesel. Deve ser ressaltado que a produção de gasolina C (que é a gasolina que utilizamos como combustível) envolve a mistura de gasolina A com álcool, e este processo só podia ser realizado pelas distribuidoras.

No setor de importações, somente a Petrobrás tinha autorização para importar gasolina e diesel, enquanto os demais derivados tinham sua importação liberada, inclusive para os consumidores finais. Quanto a comercialização dos derivados, era permitido que os produtores comercializassem entre si e com as distribuidoras, porém o acesso direto de consumidores aos produtores 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. 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 com revendedores varejistas, TRR – transportadores, revendedores, retalhistas – e consumidores finais.

Os revendedores desempenham a atividade de comércio de combustíveis automotivos, outras atividades e prestação de serviços. 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.

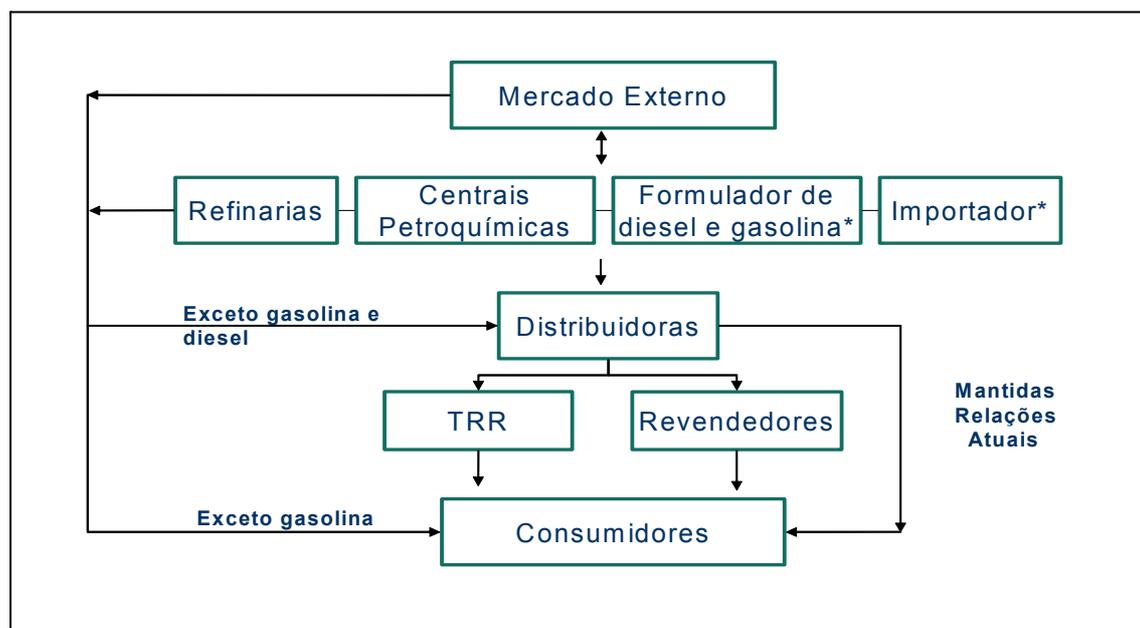
Os transportadores-revendedores-retalhistas (TRR) estavam autorizados a comercializar diesel, óleo combustível, graxas, óleos lubrificantes e querosenes iluminantes e a compra destes produtos estava restrita às distribuidoras autorizadas pela ANP. Em geral, são estes os agentes que atuam em localizações com acesso difícil, como, por exemplo, em áreas rurais distantes.

Pode ser observado que este antigo modelo criava uma grande concentração no lado da oferta de produtos derivados nas mãos da Petrobrás. Levando-se em consideração que mais de 98% da capacidade de refino pertencem à empresa (os outros 2% são operados por Manguinhos e Ipiranga) e que ela possui controle, através de sua subsidiária Petroquisa, ou participação acionária minoritária nas centrais petroquímicas, a constatação deste fato fica ainda mais óbvia. O monopólio de importação de gasolina e diesel é outro fator essencial que fortifica a concentração no segmento de abastecimento de derivados. No segmento de distribuição, a presença de outras empresas fortes é o suficiente para competir com a BR Distribuidora (braço da Petrobrás no segmento de

distribuição) fazem com que esta estrutura esteja mais próxima do ambiente concorrencial desejado.

As mudanças implementadas na estrutura do modelo visaram, portanto, a modificação das condições descritas, tentando diminuir a concentração da oferta de derivados nas mãos da Petrobrás, por meio da criação de mecanismos e da introdução de novos agentes que tivessem como consequência a ampliação das possibilidades de fornecimento destes derivados. A estrutura deste novo modelo está representada abaixo:

Figura III.1.b: Novo Modelo



Como podemos perceber, na área de abastecimento de derivados foram introduzidas duas novas figuras à estrutura até então existente: o formulador e o *trader*.

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 *traders*, 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 *traders* 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 *traders*, distribuidoras e consumidores finais. Estarão proibidos de atuar em qualquer forma de exportação.

Vale lembrar que as importações realizadas por essas duas novas figuras estarão sempre sujeitas a regulação da ANP no que diz respeito à fiscalização de qualidade dos produtos.

No segmento de abastecimento de derivados, importantes mudanças podem ser percebidas na comparação do antigo modelo com o novo modelo. Podemos destacar que a Petrobrás deixa de deter o monopólio na importação de gasolina e diesel, passando a dividir esta função com o *trader*. As distribuidoras ganharam dois novos fornecedores de derivados, na medida em que estão autorizadas a comprar os produtos diretamente dos formuladores e *traders*. Por fim, os consumidores foram beneficiados pela abertura da possibilidade do acesso aos derivados diretamente das refinarias, centrais petroquímicas, formuladores e *traders*, não sendo obrigados, portanto, a recorrer às empresas distribuidoras. Contudo, no que diz respeito a gasolina A, a regulamentação antiga continua a vigorar, de forma que os consumidores ainda tem como fonte única de suprimento deste produto as empresas distribuidoras.

As regras continuam praticamente iguais para as refinarias e centrais petroquímicas, com exceção da autorização de venda direta aos consumidores finais, eliminando a necessidade da intermediação das distribuidoras, e com a liberação da quantidade de gasolina A a ser ofertada ao mercado pelas centrais petroquímicas. Assim, estes dois agentes continuam autorizados a importar e exportar correntes de hidrocarbonetos líquidos, gás natural e produtos derivados; comercializar correntes de hidrocarbonetos líquidos destinados à formulação de combustíveis com formuladores, *traders*, outras refinarias e centrais petroquímicas; comercializar produtos derivados, exceto gasolina C, com formuladores, *traders*, outras refinarias e centrais petroquímicas e consumidores

finais. A comercialização de gasolina para consumidores finais continua sendo exercida exclusivamente por revendedores ou por distribuidores em casos de postos de abastecimento.

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 comercializador desse produto, ou, ainda, quando o volume mensal importado for inferior a 35 m³ 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 à 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 *traders* 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.

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.

A respeito da criação dos dois novos agentes (formulador e *trader*), duas críticas podem ser citadas às restrições impostas às funções que a eles foram atribuídas: em primeiro lugar, as restrições impostas a atuação deles no mercado de exportações diminuem a atratividade dessas funções, uma vez que o mercado externo serviria como um tipo de *hedge*. As exportações seriam uma alternativa no caso de o mercado interno de combustíveis encontrar-se desaquecido ou no caso

de ocorrência de alterações na legislação que define os preços dos combustíveis no mercado interno e nas regras gerais no setor que pudessem vir a prejudicar tais agentes, de forma que em situações como a que ocorre hoje, onde a Petrobrás cobra preços abaixo das cotações internacionais para alguns derivados, seria possível redirecionar a produção para o mercado externo, evitando as perdas decorrentes da precificação fora da paridade internacional. Em segundo lugar, as fortes restrições impostas à qualidade dos combustíveis importadas podem ser inibitivas do ponto de vista do custo de aquisição de derivados que se encaixem nos padrões exigidos pela ANP. Atualmente, o Brasil está entre os países com maiores restrições à qualidade de produtos derivados de petróleo.

Entende-se que ambas as medidas tomadas acima tem como objetivo a proteção dos interesses dos consumidores, porém é possível enxergar tais medidas de um ponto de vista a partir do qual elas dificultam de tal forma a introdução de formulador e do *trader* no mercado, que suas conseqüências passam a impedir o desenvolvimento de um mercado concorrencial, e portanto, o desenvolvimento dos benefícios advindos deste ambiente econômico.

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 recorrer às empresas distribuidoras.

Os consumidores são os grandes beneficiados pelo novo modelo, 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.

Pelo menos em teoria, este novo modelo atende à grande parte das necessidades do setor para a implementação de um ambiente concorrencial, na medida em que foram criadas as estruturas necessárias ao aumento das fontes de suprimento de derivados de petróleo. No entanto, existem alguns entraves que já foram mencionados nesta seção e outros que ainda serão mencionados, que dificultam o desenvolvimento do total potencial deste modelo, restringindo, portanto, os benefícios que podem resultar da maior concorrência no setor.

Como mencionado no início desta seção, além da estrutura do modelo, foi necessário implementar mudanças na formação dos preços dos derivados de petróleo. 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.

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 das *commodities* 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, de forma que 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, outro ponto essencial no processo de desregulamentação, 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.

No antigo modelo, os preços eram controlados e estipulados com base em uma margem sobre custo. Como descrito nos parágrafos acima, 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. A PPE atuava como um instrumento de ressarcimento para as refinarias nos casos em que 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 derivados importados. Para equalizar as condições de competição entre os derivados importados e os derivados produzidos internamente, a CIDE passou a incidir sobre ambos, abrindo caminho para a viabilidade de importações e, conseqüentemente, para a concorrência com a produção da Petrobrás.

III.2. As Importações de Óleo Cru e Derivados

As importações são um dos mais importantes meios de se atingir o objetivo de implementação de um ambiente concorrencial na indústria do petróleo no Brasil. As empresas privadas que não estiverem dispostas a incorrer nos riscos e custos que se apresentam nos investimentos de exploração e produção de petróleo poderão simplesmente importar esta matéria prima e refiná-la em refinarias próprias. Aquelas empresas que não estiverem dispostas a incorrer nos riscos e custos dos investimentos de exploração e produção de petróleo e nem nos riscos e custos do setor de refino, poderão optar por abrir uma *trading company* e realizar a importação de derivados, vendendo-os no mercado interno. Como os investimentos no *upstream* (exploração e produção de petróleo e gás natural) e no *downstream* (refinarias, distribuição e revenda) envolvem altos custos, não há perspectivas de que no curto prazo esses possam ser os meios de se ampliar os fontes de oferta de derivados e quebrar o monopólio da Petrobrás. Assim, em um horizonte de curto prazo, espera-se que as importações cumpram este papel.

Percebe-se que a viabilização das importações de petróleo e derivados são fundamentais pelo fato de ampliarem as escolhas dos agentes privados que pretendem ingressar no mercado de petróleo e derivados como um todo, na medida em que possibilitam a escolha de diferentes níveis de investimento e risco por parte das empresas. Conforme descrito na seção anterior, o modelo que define as regras para o setor de petróleo foi alterado com o intuito de possibilitar a expansão das fontes de oferta de derivados, e assim tornar possível o acesso a esses produtos por meio de outras empresas que não a Petrobrás. Contudo, percebeu-se que existem diversas barreiras que tornam inviável ou pouco atrativa a realização de importações, constituindo-se em um importante fator de dificuldade para se conquistar os avanços almejados com a desregulamentação do setor.

Apesar de existir oferta mundial suficiente para suprir as necessidades de importações nacionais e, mesmo que com alguma dificuldade, para cumprir os requisitos e especificações técnicas dos produtos, a legislação tributária, a ausência de regras claras no setor e a estrutura de importação impedem que agentes privados ingressem no mercado de importação de combustíveis com capacidade de competir com a Petrobrás.

Em algumas áreas do Brasil, a produção nacional já é suficiente para suprir a demanda local, inviabilizando, portanto, a realização de importações para estes locais. Além disso, a legislação tributária vigente é frágil e permite que alguns agentes pratiquem concorrência desleal através de sonegação e elisão fiscal, vendendo os produtos a preços mais baratos e impossibilitando a sobrevivência dos agentes que cumprem as leis fiscais à risca. Existem, em função disso, diversas críticas ao sistema tributário e grande demanda para que o mesmo seja alterado, de forma a inibir a ação ilícita dos sonegadores. Além da demanda pela alteração do sistema tributário, existem também agentes que clamam por maior fiscalização quanto à qualidade dos produtos importados, evitando que ocorra concorrência desleal através da importação de produtos com especificações técnicas aquém das estipuladas e a venda destes produtos por um preço menor do que o preço dos produtos importados dentro das especificações previstas em Lei.

Outro fator inibitivo das importações é a questão de escala. Atualmente, a Petrobrás realiza praticamente 100% das importações de derivados de petróleo do Brasil. Por causa do volume importado, ela é capaz de estabelecer acordos bilaterais com os fornecedores, reduzindo o custo de importação por barril. 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. Haveria, portanto, a necessidade de se criar *pools* de importação, ou seja, seria necessário que diversos agentes se reunissem e organizassem importações coletivas com volumes que tornassem esta atividade viável. A realização destes *pools*, contudo, não é de fácil concretização. Este é um projeto de difícil organização uma vez que envolve uma logística complicada que pode torná-lo pouco atrativo. Além disso, mesmo que fosse possível agrupar alguns agentes interessados em realizar importações de derivados, provavelmente não seria possível alcançar um nível de escala comparado ao da Petrobrás, e por isso os produtos poderiam continuar em desvantagem na questão de preço.

Obviamente, a política de preços de derivados no mercado interno será outro fator conclusivo na questão das importações. Mesmo em um regime de preços livres, onde os preços internos sejam balizados nas cotações internacionais das *commodities* 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 compreendido no intervalo entre o preço FOB no mercado internacional e o preço 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 ligeiramente abaixo destes, a Petrobrás poderá, ao mesmo tempo, auferir lucros extraordinários e impedir que outras empresas realizem importações de produtos derivados de petróleo. Se imaginarmos que a Petrobrás comportar-se-á como uma empresa que visa maximizar retorno para seus acionistas, não podemos esperar que ela praticará preços que terão como consequência perda de *market share* da empresa, sendo necessário que o próprio controlador da empresa, o Governo brasileiro, interfira na política de preços forçando-a a cobrar preços que tornem viáveis as importações por agentes privados. Vale ressaltar que os custos de frete para importação não são desprezíveis e tornam o produto interno 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, enquanto o custo de frete do GLP, que é importado de *Mont Belvieu*, na Europa, chega a representar até 28% do preço do produto.

Existe ainda outro fator vital na questão das importações: a lei do livre acesso. Esta é uma questão que tem gerado muita polêmica durante o 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. Em pesquisa realizada pelo SEAE, muitas das empresas interessadas em atuar no segmento de importação de produtos derivados de petróleo relataram que as maiores dificuldades associadas à realização destas importações são fruto de problemas ligados à utilização da infra-estrutura portuária e de dutos da Petrobrás.

A legislação sobre a questão do livre acesso a esta infra-estrutura é, segundo estes agentes, pouco clara, havendo o risco de a ANP não ter poderes suficientes para garantir que terceiros 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 *know-how* necessário para operar toda esta logística e, como mencionado acima, é difícil acreditar que, em um ambiente de competição, a Petrobrás se disponha a dividir este conhecimento com seus concorrentes, a não ser por ordem explícita do próprio Governo.

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 tenham 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 o Governo estaria disposto a abrir mão de uma subsidiária com grande valor estratégico como é o caso da Transpetro.

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, atuando sempre em prol da Petrobrás. Manifestam ainda, preocupação quanto a forma que serão estipuladas as tarifas de uso da infra-estrutura. Já foi mencionado que o valor das tarifas de uso seriam inversamente proporcionais à quantidade importada, fazendo com que as empresas privadas, que realizariam importações de pequeno porte se comparadas aos volumes importados pela Petrobrás, sejam 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 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 brasileiro, 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.

III.3. A Área de Refino

A introdução de novos agentes no setor de refino é outro fator crucial no desenvolvimento de um mercado competitivo no Brasil. As refinarias são complexos produtivos que empregam uma série de procedimentos físico-químicos (destilação, craqueamento e formulação) no processamento do petróleo, obtendo como resultado um grande número de produtos, sendo os principais, óleo diesel, gasolina, nafta, querosene de aviação (QAV), GLP e óleo combustíveis. Os cinco primeiros são os derivados leves e possuem maior valor agregado e, portanto, maior valor de mercado. Os óleos combustíveis são derivados pesados e, ao contrário dos derivados leves, possuem menor agregação de valor, e conseqüentemente, menor valor de mercado. O processamento de petróleo pode resultar em diferentes composições dos derivados mencionados, dependendo do perfil da refinaria assim como do tipo de petróleo que está sendo utilizado. O petróleo produzido no campo de Marlim, na bacia de Campos no litoral do Rio de Janeiro, é um petróleo pesado (com 17° API) e, justamente por isso, quando refinado resulta em uma maior composição de derivados pesados.

Atualmente, 98% do parque de refino brasileiro pertence à Petrobrás, existindo apenas duas refinarias privadas de pequeno porte (Manguinhos e Ipiranga). A disposição geográfica das refinarias no país guarda estreita relação com o planejamento centralizado do Estado no passado, respondendo a dois fatores: perfil de consumo das diferentes regiões e políticas de desenvolvimento regional. Assim, atendendo ao primeiro fator mencionado, grande parte das refinarias encontram-se instaladas na região sudeste, por ser a região com maior consumo de

derivados de petróleo. O Rio Grande do Sul, por ser uma região tradicionalmente agrícola, possui uma refinaria produtora de grandes volumes de óleo combustível.

Para atender a demanda por nafta das centrais petroquímicas, foram instaladas refinarias próximas a cada uma das destas centrais (Copene, Copesul e PQU). E, de acordo com o projeto governamental de desenvolvimento regional, foi construída uma refinaria na região norte, a REMAN.

A capacidade de processamento instalada no parque de refino brasileiro é de aproximadamente 1900 mil barris por dia, porém, em geral, os parques de refino só podem operar com 90% a 95% de sua capacidade. No Brasil, a utilização está chegando ao seu nível máximo e a expectativa do aumento da demanda por derivados de petróleo indica que, nos próximos anos, pode-se chegar a um ponto de estrangulamento no suprimento interno. Assim, no caso de não haver futuros investimentos na expansão e no aprimoramento do parque de refino, o Brasil será obrigado a aumentar em quantidades significativas as importações de derivados, passando a exportar mais petróleo bruto, que possui menor valor agregado.

Dadas as informações acima, conclui-se que investimentos no setor de refino são indispensáveis, tanto para a melhoria de indicadores macroeconômicos brasileiros, quanto para o sucesso da implementação de concorrência no setor de abastecimento de derivados.

Contudo, a questão se complica quando se enxerga o lado microeconômico das refinarias. Os investimentos na construção de uma planta de refino são muito altos, enquanto as margens do negócio são muito baixas. Aliando-se a isso, o fato de existirem riscos regulatórios decorrentes da falta de regras claras no setor e a presença de um agente que possui uma posição privilegiada neste mercado, torna-se compreensível a falta de interesse de agentes privados em investir no setor. O investimento necessário para se construir uma refinaria com capacidade instalada de aproximadamente 220 mil barris por dia chega a US\$ 1,8 bilhão, valor significativamente alto. Além disso, estudos já mostraram que os custos unitários de produção de uma refinaria nova seriam superiores aos custos unitários de importação de derivado. Não haveria justificativa, portanto, para que qualquer agente privado mostrasse interesse na construção de uma refinaria nova, o que não significa que não possa haver interesse na aquisição de uma refinaria já construída e com seus

ativos já depreciados. Recentemente, a Petrobrás se envolveu em uma troca de ativos com a Repsol-YPF, onde um dos ativos adquiridos pela última foi uma participação de 30% em uma das refinarias da Petrobrás.

Assim como a questão das importações, a questão do refino torna preocupante as perspectivas de desenvolvimento do setor e as perspectivas da balança comercial brasileira. Os altos investimentos envolvidos nestes projetos, o baixo retorno esperado, os riscos regulatórios e a presença da Petrobrás como principal agente deste segmento têm espantado investidores privados e contribuído para a manutenção da posição da Petrobrás como monopolista. Algumas propostas vem sendo discutidas para solucionar este problema, porém nada de concreto foi definido até agora. A venda forçada de ativos de refino da Petrobrás e a proposta de oferecer subsídios para aumentar as margens de agentes dispostos a ingressar neste mercado foram as idéias que ganharam mais apelo até agora, porém o Governo se mostrou pouco disposto a dar continuidade a esses projetos. Assim, a situação mais provável que se desenha no futuro do refino nacional, é uma situação em que a própria Petrobrás seja forçada a realizar os investimentos necessários para satisfazer as necessidades da sociedade, contrariando o interesse de seus acionistas assim como o compromisso assumido pela Lei do Petróleo de estabelecer um ambiente concorrencial na indústria do petróleo.

Apesar das perspectivas negativas quanto aos investimentos privados a serem realizados no segmento nacional de refino, deve ter-se em mente que se deve empreender esforço para atrair investimentos nesta área. As importações e a construção de novas refinarias por agentes privados são as duas maiores bases que sustentariam o projeto de se flexibilizar o monopólio da Petrobrás na indústria do petróleo. As importações têm mais possibilidade de se concretizar no curto prazo, enquanto os investimentos em refino, dado o longo tempo de maturação dos investimentos, devem ser vistos como possibilidades a médio prazo. Porém ambos enfrentam problemas estruturais que vêm impedindo o desenvolvimento dessas atividades e, conseqüentemente, a apropriação, pela sociedade, dos benefícios que podem acompanhar a desregulamentação desta indústria.

IV. Perspectivas para o Setor

O capítulo anterior analisou a importância dos principais fatores relacionados à desregulamentação da indústria do petróleo no Brasil, assim como as dificuldades de se implementar as mudanças necessárias ao sucesso deste processo. Este capítulo terá a função de vislumbrar os possíveis rumos a serem tomados por essa indústria dada a situação político-econômica por que passa o país atualmente.

A economia brasileira no ano de 2002 foi, profundamente afetada pela ocorrência das eleições presidenciais. A incerteza diante da mudança de Governo impactou as expectativas de agentes econômicos gerando repercussões no lado real da economia. A taxa de câmbio teve forte desvalorização ao longo do ano, os índices de preço (principalmente aqueles mais afetados pela desvalorização cambial) aumentaram, o PIB teve crescimento insatisfatório e a relação dívida/PIB aumentou a ponto de gerar preocupações quanto a capacidade de o Brasil honrar seus compromissos financeiros. Apesar de não ser possível apontar a eleição presidencial como a única ou principal responsável pela deterioração macroeconômica do país, é inegável que o impacto que a mudança de Governo provocou nas expectativas quanto ao desempenho da economia brasileira contribuiu, em algum nível, para o mal desempenho das variáveis mencionadas acima.

O novo Governo deverá, dada a situação macro que tem pela frente, ter grande interesse em desenvolver políticas setoriais que possibilitem a geração de divisas e o aumento dos saldos comerciais, assim como políticas que possibilitem o aumento do superávit primário. A implementação de tais políticas teriam importantes conseqüências para o país, dentre as quais poderíamos destacar: a apreciação da taxa de câmbio e seu efeito nos índices de preço e na dívida denominada em moeda estrangeira, a melhoria do balanço de pagamentos e o aumento da disponibilidade de recursos para a realização de políticas sociais. Vale lembrar que a liberação de recursos do acordo firmado este ano com o FMI está sujeita ao cumprimento de metas de superávit primário e, sendo difícil imaginar que o futuro Governo esteja disposto a abrir mão de tal montante de recursos, podemos prever que será realizado o mínimo de esforço para o cumprimento das metas.

O setor de petróleo e, particularmente a Petrobrás, terão enorme importância como instrumento de desenvolvimento de tais políticas. A Petrobrás é, atualmente, a maior exportadora do Brasil, assim como a maior contribuinte para os cofres públicos, e o setor de petróleo tem potencial para tornar-se um grande foco de investimento direto estrangeiro. Por outro lado, os preços dos derivados de petróleo produzidos por esta indústria, como a gasolina e o GLP, têm peso significativo nos índices de preço e no poder de compra da camada mais pobre da população, criando, portanto, um incentivo ao desenvolvimento de políticas intervencionistas como o controle de preços, que como descrito no capítulo anterior, poderia acarretar a interrupção do processo de desregulamentação deste setor e dos benefícios que acompanham este processo.

Grosso modo, o próximo Governo tem dois caminhos a seguir no que diz respeito à regulamentação no setor de petróleo no Brasil. O primeiro caminho teria como condição *sine qua non* a manutenção da política de paridade internacional para os preços de derivados de petróleo. Este cenário, caso fosse acompanhado por outras medidas que estimulassem a introdução de concorrência neste setor, seria capaz de capturar a totalidade dos benefícios advindos de um ambiente concorrencial, dentre eles um maior nível de investimentos estrangeiros e melhor qualidade de produtos ofertados. Contudo, caso nenhum mecanismo amortecedor de preços fosse criado, os consumidores brasileiros teriam seu poder de compra exposto à flutuações dos preços das *commodities* de referência no mercado internacional. O segundo caminho seria uma mudança radical da política de preços no setor, determinando, por exemplo, preços mais baixos para os derivados produzidos a partir de petróleo nacional. Este caminho teria o benefício de proteger o poder de compra dos consumidores, mas significaria o fim das esperanças de introdução de concorrência no setor, na medida em que seria impossível para qualquer agente privado competir com preços artificialmente baixos praticados pela Petrobrás.

A proposta para controle de preços de derivados que ganhou mais apelo entre os opositores da manutenção da paridade internacional foi a proposta de precificar os derivados produzidos a partir de petróleo nacional com base em uma margem sobre o custo, enquanto os derivados produzidos a partir de petróleo importado ou os próprios derivados importados pudessem ser precificados com base em seu custo de oportunidade. Naturalmente, seria impossível cobrar preços distintos para os mesmos produtos, então propõe-se que eles sejam vendidos por um preço que reflita uma média ponderada de derivados “nacionais” e derivados “internacionais”. Esta proposta

sustenta-se na argumentação de que a busca pela autosuficiência na produção de petróleo só pode ser justificada se ela tiver como objetivo a redução da exposição dos consumidores brasileiros à flutuações de preços no mercado internacional. Apesar de atraente, esta argumentação não leva em conta que tal política eliminaria os benefícios da introdução de concorrência no mercado e também não leva em conta que grande parte dos custos (excluindo-se as importações) das empresas de petróleo, inclusive a Petrobrás, têm relação com o preço do petróleo no mercado externo e com a taxa de câmbio. Custos como o pagamento de royalties e participações especiais, por exemplo, são indexados à cotação internacional do petróleo expressa em Reais, sem mencionar que quase todo programa de investimentos da Petrobrás (US\$31 bilhões de 2001-2005), que é a base do crescimento da produção nacional de petróleo, é denominado em dólares, de modo que se a empresa for obrigada a desvincular sua receita das cotações do petróleo no mercado internacional, ela pode ser forçada a abrir mão de parte de seus investimentos, comprometendo o crescimento da produção nacional.

As seções abaixo analisam alguns fatores que funcionam como restrições à implementação de um sistema de preços controlados para os derivados de petróleo nas refinarias brasileiras. Espera-se, com isso, mostrar que o melhor caminho a ser seguido neste setor é a manutenção da paridade internacional para os preços de derivados de petróleo, acompanhada por um esforço no sentido de se consolidar as regras e a total desregulamentação do setor.

IV.1. Superávit Fiscal

Existe uma distorção contábil na contabilização da Petrobrás no setor público que beneficia o Governo. Apesar de apenas um terço do capital total da empresa pertencer ao Governo Federal, 100% do resultado caixa da empresa entra na conta de superávit primário. A existência de acionistas minoritários só afeta este resultado na medida em que lhes são pagos dividendos. No caso de as autoridades responsáveis pela regulamentação do setor optarem por manter os preços dos derivados produzidos a partir de petróleo nacional com base em uma margem sobre o custo, ao invés de manter a paridade internacional, tornando os preços artificialmente baixos, as receitas da Petrobrás poderiam ser reduzidas em até US\$ 5 bilhões por ano. Isto significa que, para atingir a meta de superávit primário e manter o acordo com o FMI, o Governo precisaria realizar esforços para cortar R\$ 17,5 bilhões de Reais (levando-se em consideração uma taxa de câmbio de 3,5

Reais/Dólar) de seus gastos. Escolas, hospitais e casas populares deixariam de ser construídas em função desta política de preços. A magnitude desta mudança na precificação dos derivados pode ser melhor enxergada se lembrarmos-nos que os R\$ 17,5 bilhões equivalem à receita anual gerada pela arrecadação da CPMF. A alternativa ao corte de gastos seria o aumento de impostos neste montante, tarefa difícil de ser realizada dadas as dificuldades para se acertar o orçamento de 2003.

IV.2. Balança de Pagamentos

Como já mencionado, o controle de preços de derivados afastaria os investimentos diretos estrangeiros no setor. Apesar de os dados sobre o potencial de investimentos serem controversos, o consenso é que este valor deve situar-se entre US\$ 2 – US\$3 bilhões por ano em um ambiente competitivo. Além disso, o controle de preços geraria severa restrição de caixa à Petrobrás, impossibilitando a realização de seu programa de investimentos. A piora da saúde financeira da empresa provavelmente acarretaria no aumento do seu custo de captação, dificultando a possibilidade de financiamento para substituir a falta de caixa. Cada ano de atraso no plano de investimentos da empresa pode ter um impacto de até US\$ 1 bilhão na balança comercial em função do não crescimento das exportações, além de afetar diretamente o nível de emprego no Brasil e prejudicar os milhares de fornecedores de equipamentos e serviços da empresa. Dada a maior dificuldade de financiamento e de rolagem de dívidas, a empresa poderia ser obrigada a amortizar US\$ 500 milhões de dívidas que vencem ano que vem, gerando mais perda de divisas. O resultado total das implicações descritas acima seria uma deterioração da balança de pagamentos de cerca de US\$ 4 bilhões por ano, justamente em um período em que a questão cambial volta a representar um risco para o país.

IV.3. Alocação Eficiente de Recursos

Quando os ativos são precificados com base em seu custo de produção, ao invés de seu custo de oportunidade, é dada uma sinalização errada, acarretando em uma alocação ineficiente dos recursos na sociedade. Se o Governo obrigar a Petrobrás a vender um barril de petróleo no mercado interno por US\$ 10 (custo de produção), quando ela poderia exportá-lo por US\$ 20, além de uma perda fiscal, estaria gerando um uso indevido do petróleo. Como decorrência de um controle de preços deste tipo, empresas de energia elétrica poderiam ser induzidas a investir em usinas térmicas a óleo ao invés de investir em hidrelétricas, uma vez que os US\$ 10 de desconto no preço do

petróleo poderiam tornar a primeira opção mais atrativa. Para enxergar a ineficiência inerente a esta escolha, basta supor que US\$ 4 por barril seja o subsídio necessário para compensar o maior custo das térmicas a óleo, enquanto os outros US\$ 6 por barril representariam lucro adicional para a usina. Se for este o caso, pode-se argumentar que seria mais eficiente deixar a Petrobrás exportar o barril por US\$ 20, gerando um resultado de US\$ 10 por barril. Destes US\$ 10, o Governo poderia destinar US\$ 6 para dar ao investidor elétrico o lucro que ele deixou de obter e destinar os outros US\$ 4 para fins sociais. Este argumento tem a finalidade de mostrar que, caso o petróleo nacional (e o derivado) não sejam precificados com base em seu custo de oportunidade, estará sendo gerada uma perda para sociedade, uma vez que esses produtos não estarão sendo utilizados da forma mais eficiente.

IV.4. Mercado de Capitais

Dois terços do capital da Petrobrás pertencem a acionistas minoritários, que incluem investidores estrangeiros, investidores nacionais qualificados além de milhares de trabalhadores que aplicaram seu FGTS em ações da empresa. Ao utilizar a Petrobrás para fins sociais, prejudicando a rentabilidade da empresa, o Governo estará ferindo o interesse dos minoritários. Apesar de o artigo 238 da Lei das SA deixar claro que a empresa pode ser utilizada para fins sociais em detrimento do interesse dos acionistas minoritários: “A pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação” (artigo 238 da Lei das SA), esse tipo de gestão não estará contribuindo para o desenvolvimento de um mercado de capitais saudável no Brasil. Se o próximo Governo estiver ciente da importância que tem o mercado de capitais em reduzir a dependência da poupança externa, na medida em que este é o principal veículo para estimular a transferência da poupança interna para financiamentos de longo prazo, é razoável supor que deverá partir dele o exemplo de boa governança corporativa, que inclui o respeito aos acionistas minoritários.

V. Conclusão

Os quatro tópicos citados no capítulo anterior, apontam para as desvantagens de se implementar uma política de preços controlados para os derivados de petróleo no Brasil. Isto não significa dizer que em momentos de nervosismo no mercado internacional de petróleo ou de depreciação elevada da taxa de câmbio não possam ser introduzidos mecanismos temporários que reduzam o impacto no poder de compra dos consumidores. Em muitos países com mercados de petróleo desenvolvidos, a carga tributária incidente sobre os combustíveis é freqüentemente utilizada como um colchão que impede a disparada dos preços internos dos combustíveis. No Brasil já existe um tributo que permite que se faça este tipo de intervenção: a CIDE. Como a CIDE incide tanto sobre derivados produzidos internamente como sobre derivados importados, ela poderia ser utilizada com este fim sem que se prejudicasse a possibilidade de concorrência no fornecimento de derivados de petróleo por parte de outras empresas que não a Petrobrás. Desta forma, em épocas em se observasse grande depreciação da taxa de câmbio ou grande aumento do preço do petróleo no mercado internacional, a CIDE poderia ser reduzida, de forma que os preços de derivados no mercado interno não teriam aumentos significativos e a saúde financeira das refinarias seria preservada.

Desta forma, as restrições que se apresentarão ao novo Governo, aliadas aos benefícios, macro e microeconômicos, que resultariam do efetivo desenvolvimento de um ambiente concorrencial na indústria brasileira de petróleo, parecem superar os atraentes argumentos que pregam a nacionalização desta indústria e a “defesa” do poder de compra do consumidor brasileiro. Deve ter-se em mente, porém, que este é um processo longo e que muitas alterações ainda devem ser realizadas para desobstruir os entraves que se apresentam à desregulamentação. O próximo Governo tem incentivos estruturais, além dos diversos incentivos conjunturais mencionados, para se empenhar neste processo, tornando possível, enfim, o usufruto dos benefícios de todo este processo.

VI. Bibliografia

Site Petrobrás; www.petrobras.com.br

Site ANP; www.anp.gov.br

ANP; Modelo de Abertura do Abastecimento de Combustíveis

Joyce Perin Silveira (ANP); A Abertura do Mercado de Abastecimento de Combustíveis: A Nova Estrutura Tributária e a Evolução da Desregulamentação de Preços. Abril de 2002

Equipe Técnica do SEAE; Prováveis impactos na economia brasileira decorrentes da liberalização do mercado de petróleo e os possíveis entraves ao funcionamento competitivo deste mercado. Maio de 2002

Lei N° 9478, de 06 de Agosto de 1997

Site do Sindicom, www.sindicom.com.br

Livia Xavier de Mello; Determinantes da Política de Investimentos da Petrobrás. Dezembro de 2002

Notícias de “O Estado de São Paulo”

Notícias de “Valor Econômico”

Trabalhos internos realizados pela ARX Capital Management