

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

Mariana Gonçalves Moll
No. De matrícula 9416768

Orientador: Luiz Roberto Cunha

Julho de 2001

Índice

<i>I. INTRODUÇÃO</i>	<i>5</i>
<i>II. A INDÚSTRIA MUNDIAL DO PETRÓLEO</i>	<i>10</i>
<i>II.i HISTÓRICO</i>	<i>10</i>
<i>II.ii TENDÊNCIAS</i>	<i>18</i>
<i>II.ii.ii COMPETIVIDADE</i>	<i>18</i>
<i>II.ii.ii MUDANÇAS NO MUNDO DO PETRÓLEO</i>	<i>21</i>
<i>III. A INDÚSTRIA NACIONAL DO PETRÓLEO</i>	<i>25</i>
<i>III.i HISTÓRICO</i>	<i>25</i>
<i>III.ii PETROBRAS</i>	<i>28</i>
<i>III.iii CENÁRIOS E TENDÊNCIAS</i>	<i>36</i>
<i>IV. A DESREGULAMENTAÇÃO DOS PREÇOS</i>	<i>39</i>
<i>IV.i A MUDANÇA</i>	<i>39</i>
<i>IV.ii LEI DOS HIDROCARBONETOS</i>	<i>46</i>
<i>V. O IMPACTO DA LIBERALIZAÇÃO DOS PREÇOS</i>	<i>55</i>
<i>VI. CONCLUSÃO</i>	<i>70</i>
<i>VII. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	<i>73</i>

I. INTRODUÇÃO

Em 1939, o petróleo foi descoberto pela primeira vez em território brasileiro, dando início à indústria nacional de petróleo. A partir daí as explorações prosseguiram de forma modesta, até que em 1953 foi instituído o monopólio estatal da pesquisa e lavra, refino e transporte do petróleo e seus derivados e foi criada a Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras para exercê-lo, acelerando o desenvolvimento da indústria no país. Em 1963, o monopólio foi ampliado, abrangendo também as atividades de importação e exportação, acelerando o desenvolvimento da indústria no país. O Estado tinha como papel a responsabilidade de industrializar o país, implantando uma infra-estrutura crucial para o sucesso da indústria local como um todo.

Ao longo de todos estes anos, a empresa supriu o mercado de produtos combustíveis, tais como gasolina, álcool, diesel, entre outros. Desenvolveu ainda as atividades de prospecção, exploração, refino e transportes marítimos de derivados e operação de oleodutos, concentrando-as nas mãos do Estado.

As vitórias alcançadas pela Petrobras foram inúmeras. A indústria nacional do petróleo desenvolveu ao longo dos anos um diversificado e competente setor de empresas fornecedoras de bens e serviços. Contudo, as grandes mudanças que vêm ocorrendo na economia mundial, tendendo para a globalização da economia e internacionalização da indústria estão exigindo um novo modelo para indústria de petróleo, em especial na América latina, em substituição ao bem sucedido, porém esgotado, modelo do monopólio estatal. As transformações aumentaram em muito a competição no mercado internacional, tornando-se urgente à adaptação das indústrias e empresas a esse novo ambiente, pressionando as estatais a se tornarem mais ágeis e flexíveis, uma vez que organizações extremamente verticalizadas, “engessadas” por interferências governamentais dificilmente conseguiram sobreviver neste novo contexto.

Diante de tal cenário, muitos países iniciaram mudanças buscando aumentar a competitividade de suas indústrias e se estabelecer no mercado. Mesmo os países mais desenvolvidos tiveram que repensar sua estratégia e posicionar suas indústrias para não perder competitividade. Enquanto muitos países que monopolizaram suas indústrias de petróleo estão realizando profundas modificações em suas indústrias petrolíferas com graus de intensidade diferentes nas mudanças, alguns já desmonopolizaram e privatizaram a estatal, como é o caso da Argentina. Porém, outros mantiveram seus

monopólios e promoveram a abertura à participação privada; um exemplo disso é a Venezuela.

No Brasil, os primeiros sinais de abertura comercial e liberalização dos preços foram dados em 1990. Em 1995, o governo promoveu a flexibilização do monopólio através de um Emenda Constitucional, determinando que a União passaria a ser a detentora do mesmo. Desde então o país vem passando por um processo gradual de liberalização dos preços até que se possa alcançar a liberalização total. Em 1997, a Emenda Constitucional é regulamentada pela lei do petróleo que flexibiliza o monopólio do petróleo.

Como se comportaria um mercado que ficara tanto tempo engessado, com preços de venda fixos para o consumidor final? Como a revenda iria posicionar seu preço a partir do mercado? Seria atingido algum tipo de equilíbrio nos preços? Por fim, o mercado deixaria de ser concentrado em função de uma concorrência livre, saudável para os participantes?

O objetivo desse trabalho será analisar os principais aspectos da desregulamentação, como o processo vem sendo orientado pelo governo, quais são as mudanças estruturais que necessariamente estão ocorrendo no setor petrolífero, quais são as reais possibilidades de abertura desse mercado e por última análise qual será o impacto disso nos setores de distribuição, transporte e refino e como se comportará os preços nesses mercados.

Para tal abordagem iniciarei o trabalho com um panorama da indústria Mundial do petróleo. O 1º capítulo foi subdividido em dois itens. O primeiro é um histórico da

indústria do petróleo desde seu surgimento até os dias atuais, descrevendo como foi sua evolução ao longo do tempo, passando pela criação dos Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) até chegar ao contexto atual, mostrando que essa indústria vive hoje em estado de transformação com importantes mudanças de foco e processo de parcerias, dada a nova dinâmica competitiva. No segundo item falarei sobre as tendências na indústria do petróleo, o que as empresa estão buscando para se diferenciar, qual o futuro das organizações estatais, quais as premissas que os governos devem seguir para sobreviver e se suceder neste novo ambiente.

No segundo capítulo farei um apanhado sobre a Indústria Brasileira do Petróleo. Este será subdividido em três itens. O 1º será um histórico do setor do petróleo no Brasil, mostrando os passos do desenvolvimento do setor de petróleo nacional citados anteriormente. O 2º item será dedicado a Petrobras, procurando mostrar que os dados comprovam muitos sucessos da empresa, mas que a necessidade de mudança não era apenas necessária como urgente e tem gerado perspectivas positivas para a empresa e para o país. O 3º item, Cenários e Tendências, apresentará as características desse mercado na atualidade, as ameaças e oportunidades geradas pela quebra do monopólio e o aumento da competitividade do mercado fornecedor.

O terceiro capítulo será sobre o processo de desregulamentação dos preços no Brasil. Fazem-se considerações sobre a real necessidade de definições de regras claras e transparentes para um setor que sofreu durante muito tempo forte interferência do governo. Discutirei a implantação nova regulamentação no país com a provação da lei dos hidrocarbonetos e o desenvolvimento da Agência Nacional do Petróleo, que se tornou responsável pela regulação das atividades da indústria de petróleo, seus

derivados e gás natural. Em seguida são apresentadas as mudanças estruturais ocorridas no setor orientadas pela ANP, mostrando que o governo encara com seriedade e preocupação a flexibilização, que por isso tem sido feita de forma gradual, ficando claro que para se estabelecer um ambiente competitivo é fundamental a abertura comercial e desqualização dos preços, com o estabelecimento de regras tributárias compatíveis a nível internacional. Essas questões serão analisadas no capítulo seguinte

No 4º e último capítulo falarei porque os preços representam um grande gargalo para objetivos desejados e por isso é fundamental o alinhamento dos mesmos com o mercado internacional. O objetivo a seguir será analisar a liberalização dos preços, mostrando que há espaço no país para a abertura comercial e que entrada de importados aumentará a competitividade das empresas nacionais. Além disso, identificarei quais são os efeitos da abertura sobre os setores de distribuição e refino.

II. A INDÚSTRIA MUNDIAL DO PETRÓLEO

II.i HISTÓRICO

A indústria do petróleo teve seu início em 1859, nos Estados Unidos, quando Edwin Drake descobriu óleo a 21 metros de profundidade em Titusville, Pensilvânia. Após cinco anos o petróleo já havia se tornado um forte concorrente do carvão e era transportado através dos oceanos dando continuidade ao novo negócio, a indústria do petróleo. Contudo, um acontecimento notável fez do petróleo o combustível que move o mundo: a invenção dos motores a gasolina, que passaram a movimentar os veículos, até então puxados por tração animal ou movidos a vapor.

Em 1900, as companhias americanas dominavam a indústria do petróleo, cujas bases estavam fundamentadas no crescimento de firmas privadas que rapidamente evolui para a internacionalização. Ainda no início do século, sete grandes companhias

conhecidas como “as sete irmãs” dominavam o mercado de petróleo, e de certa forma divulgaram o “imperialismo americano”.¹

Enquanto isso, nos países de capitalismo tardio, surgia um outro modelo de organização da indústria do petróleo baseada em empresas estatais. Em 1922 foi criada a primeira estatal latina, a YPF Argentina, seguida por outras estatais no Uruguai, no Perú, na Bolívia e no Chile.

A Indústria Mundial de Petróleo (IMP) desenvolveu-se principalmente através de empresas privadas. Por isso mesmo, estas foram durante muitos anos as maiores concentradoras de grande parte da renda petrolífera. O cartel das grandes empresas petrolíferas era tão forte que criava ou depunha governos, comandava boicotes, criava e eliminava lideranças internacionais e exercia um forte controle dos preços que possibilitava manter elevado fluxo de caixa de suas operações e, assim, obter os fundos requeridos para os grandes investimentos necessários ao rápido incremento vertical da indústria. Durante os anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, ficou claro o caráter estratégico da indústria do petróleo assim como a indignação dos países detentores das grandes jazidas mundiais.

Na década de 50, quando se consolidava o imenso potencial petrolífero do Oriente Médio e de outros países como a Venezuela, iniciou-se uma forte reação contra o domínio das *majors*. Os conflitos começaram por volta de 1951 quando as *majors*², em resposta à nacionalização da indústria de petróleo no Irã, impediram o país de exportar, o que perdurou até 1954. A Europa também se rebelou contra o domínio assumindo

¹ Franke, Milton. Petróleo tem futuro no Brasil mas é preciso mudar. São Paulo: Mcklausen, 1993. p. 110.

uma postura mais independente; já que não era detentora das grandes reservas optou pela autonomia no refino e na comercialização, modificando as regras do mercado . Em 1953 é formada uma holding das estatais italianas criando a Ente Nazionale Idrocarburi.

As grandes descobertas no Oriente Médio se sucederam tão rápido que no final da década de 50 tornou-se um importante centro de produção.³ A relação entre os países exportadores e as grandes companhias internacionais pioravam. Para desespero dos exportadores, o preço do petróleo era mantido a nível muito baixo, embora o consumo crescesse assustadoramente. Os exportadores reagiram criando em 1960 a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo –formada por cinco países entre eles Irã, Iraque e Arábia Saudita com a liderança da Venezuela), abrindo caminho para a grande reviravolta que sofreria a indústria no início da década de 70.⁴

Os conflitos se intensificaram no início da década de 70. Em 1973, a Arábia saudita e a Líbia decidiram também nacionalizar parte de suas indústrias. Nesse mesmo período eclodiu a guerra entre árabes e judeus e, paralelamente a isso, a indústria de petróleo americana passava por uma crise de produção, que levou ao aumento da importações, e finalmente, a OPEP decidiu colocar em prática sua força política, quadruplicando os preços do barril do petróleo. Foi o chamado primeiro choque mundial do petróleo, a primeira grande crise de abastecimento mundial do pós-guerra.

Os países membros da OPEP detêm quase 80% das reservas (conhecidas) de petróleo. Tal concentração de recursos naturais permitiu, através da implantação de

² A denominação *major* é usada para indicar as grandes companhias internacionais de petróleo que atuam de forma integrada, da exploração à produção, refino e comercialização. Elas distinguem-se das independentes, *minors*, expressão utilizada para as empresas menores.

³ Entre 1945 e 1970 ocorreram as grandes descobertas no Oriente Médio.

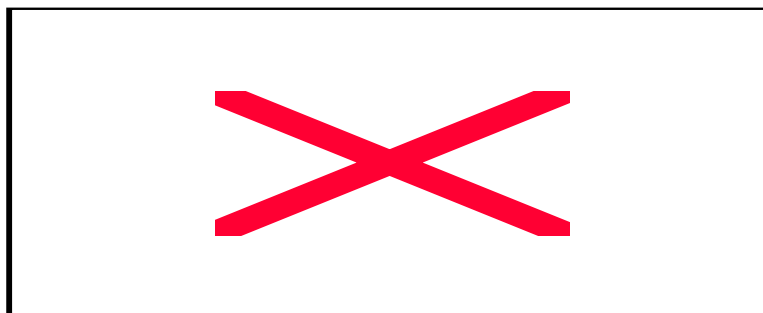
⁴ Até 1970 90% da produção do Oriente Médio, e 80% das exportações mundiais eram controladas pelo Cartel das sete irmãs.

monopólios estatais, atingir o principal objetivo: o aumento da sua parcela na renda petrolífera, o que levou a OPEP a atuar politicamente em defesa de seus interesses.

Em 1979 ocorreu o segundo choque do petróleo. Neste período a OPEP já havia consolidado maior força política, e como prova disso, aumentou novamente o barril do petróleo, duplicando o preço. As grandes companhias passaram a ter lucros altíssimos e os investimentos se multiplicaram, num verdadeiro “boom” de atividades. Isto é, com a alta do preço, muitos países puderam investir em pesquisas e exploração o que antes não era possível, dado o preço do barril do petróleo. Novas descobertas aconteceram e muitas regiões foram desenvolvidas. Especulava-se sobre o fim da “era do petróleo” devido à impossibilidade das companhias atenderem ao crescimento da demanda mundial.

Diante desse quadro, os grandes países consumidores adotaram medidas para amenizar os estragos causados pela brusca mudança. Dentre as principais, vale ressaltar a busca pela diversificação de fontes de energia, consumo de alternativos energéticos e programas de conservação de energia. Sobrava dinheiro no mercado para os importadores, porém a juros altos. Mesmo assim, muitos importadores investiram em suas indústrias, promovendo o desenvolvimento das reservas internas a fim de diminuir a dependência externa. Exemplo notável é o próprio Brasil, que reduziu significativamente sua necessidade de petróleo importado às custas do endividamento mais caro que já havia acontecido. Crescia rapidamente a capacidade de refino fora da OPEP.

Gráfico1



Fonte: Petrobras

Era o nascimento de uma nova fase para a IMP, caracterizada por elevados preços, entrada de novos competidores e aumento da competição. As grandes companhias tradicionais *majors* e as companhias independentes *minors* passaram a buscar estratégias de diversificação horizontal, tanto em outras áreas do setor energético (como carvão e energia elétrica), como em setores correlatos (como químicos e mineração).

“Por outro lado, os preços mais elevados também influenciaram a ponta da demanda de óleo no mercado, não só reduzindo a taxa de crescimento, mas, efetivamente, reduzindo o consumo por algum tempo”.⁵ Além da queda do consumo, o excesso de capacidade e a evidente perda de controle do mercado levaram, conseqüentemente à queda do preço do petróleo e a perda de poder por parte da OPEP.

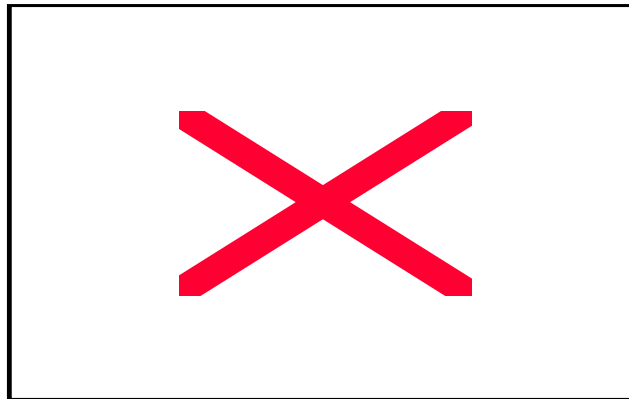
A queda dos preços impactou imediatamente no lucro das empresas, levando a uma rápida redução nos investimentos na exploração e produção, mudando a ênfase para o refino e a comercialização.⁶ Grandes companhias se associavam (mergers) ou eram tomadas por terceiros (take overs), enquanto que muitas pequenas fechavam suas portas. Diante desta nova realidade, estas empresas passaram a implementar políticas de redução de custos, reconcentração em *core business*, terceirização de atividades (principalmente *upstream*), otimização de processos e operações e rápida incorporação de processos técnicos. Esse processo leva a um forte processo de fusões e aquisições e contrato de parcerias.

⁵ Franke, 1993, p.114

⁶ Os investimentos em exploração foram reduzidos à metade de 1981 a 1989 devido a redução de preços do petróleo.

As empresas estatais dos países exportadores detêm grande parte das reservas mundiais, o que se configura em uma notável vantagem competitiva.

Tabela 1



De acordo com o boletim anual da OPEP de 1999, o total de reservas mundiais provadas em 1999 era de 1.042,536 milhões de barris, deste total 811,526 milhões de barris, ou 77,8% estão nas mãos dos membros da OPEP e 90% se concentram em 12 países. Dessa forma, os dados não negam a afirmação de Franke, “... ‘O petróleo está onde a natureza o colocou e não onde as empresas(ou governos) gostariam que estivesse’ - e nada se pode fazer para mudar este fato.”⁷

Entretanto, os países exportadores apresentam graves problemas de restrições financeiras que acabam por levar a defasagens tecnológicas importantes. Nas estatais latino-americanas um dos maiores problemas é falta de recursos para investir. Um estudo patrocinado pela Shell em 1992 mostra que os empréstimos a países em desenvolvimento caíram de forma constante a partir de 1981.⁸ Sendo assim, o processo de parcerias entre firmas torna-se uma importante estratégia competitiva na indústria do

⁷ Franke, 1993, p.95.

petróleo. Através dela é possível repartir riscos e custos pela obtenção de economias de escala, permitindo que as empresas privadas tenham acesso às fontes de produto e que as companhias estatais consigam avanço tecnológico e financeiro.

É necessário ressaltar que tal cooperação interfirmas depende fundamentalmente da regulamentação da indústria. Isto explica o porquê da generalizada reforma da legislação dos países produtores, visando a redução das barreiras à entrada de novos competidores (muito embora, em muitos casos, este movimento se restrinja somente ao regime fiscal). As mudanças não apenas mudaram o foco da indústria, mas tornaram-na muito mais complexa.

“O que no passado teria o significado único de destinar maiores investimentos à exploração e produção, no País e no exterior, no sentido de propiciar novas descobertas e capacidade de produção no futuro terá resposta muito mais complexa. Não que estes investimentos sejam desnecessários, mas é que outras alternativas valorizam-se crescentemente”.⁹

Para Franke, a competição no mercado de derivados tende a aumentar. Vários produtos ganham espaço neste setor como os aditivos, combustíveis especiais e outros. Além disso, novas diretrizes passaram orientar as empresa, valorizando-se a atuação no mercado, as garantias, os seguros, a capacidade de conseguir financiamentos, a relação entre as empresas produtoras e os fabricantes, entre muitas outras coisas, aumentando a complexidade na ponta da indústria petrolífera.

Quanto maior a complexidade na ponta da companhia de petróleo maior a responsabilidade dos governos, aqueles que de fato devem garantir o abastecimento do

⁸ A partir de 1985, cada vez mais os recursos foram direcionados aos países desenvolvidos.

país e o bom funcionamento do setor. Assim, um sistema aberto, que estimula à competitividade, necessita de uma orientação segura do governo que ofereça estabilidade, continuidade, regras claras e transparentes, com preços ajustados ao mercado internacional, sem barreira à entrada de novos competidores, para que todos tenham a oportunidade de participar e competir.¹⁰

O que se pode concluir é que a nova dinâmica competitiva pressiona as companhias estatais a terem maior agilidade e maior natureza empresarial, o que se reflete em uma maior necessidade de autonomia gerencial nas suas decisões. Em outras palavras, o que se espera é a eliminação do caráter político destas organizações, diminuindo a interferência dos governos em suas administrações.¹¹

No que diz respeito às companhias privadas, elas devem continuar a procurar competitividade na busca pelo acesso a melhores reservas, redução de custos, inovações tecnológicas e melhor gerenciamento da cadeia produtiva como um todo. Quanto mais próxima for a relação entre produtores e importadores, melhor será para todos.

⁹ Franke, 1993, p. 134.

II.ii TENDÊNCIAS

II.ii.i COMPETIVIDADE

Como já vimos acima, desde a década de 80 a IMP vem passando por um processo contínuo de transformações, dada a acelerada mudança na economia mundial. A internacionalização da indústria, a abertura de mercados, a diferenciação de produtos no mercado pela qualidade, todas essas mudanças levaram a uma crescente competitividade entre as empresas, assim como à valorização da pessoa, do conhecimento e da tecnologia de ponta.¹²

Tais condições determinam os fatores fundamentais à competitividade na IMP:

- tamanho da empresa;
- acesso e/ou controle dos mercados e da tecnologia em toda a cadeia produtiva;
- domínio das jazidas de petróleo.

Desta forma, tais fatores podem ser divididos em internos à empresa, fatores estruturais e fatores geopolíticos. Analisando-os separadamente, veremos que o primeiro é de suma importância, uma vez que o volume de recursos inerentes à atuação nesta indústria (que engloba exploração, produção, refino, distribuição, entre outros) é

¹⁰ Franke, 1993, p.134 e p.204

¹¹ Ibid, 1993, p.133.

elevado em função da enorme capacitação tecnológica-organizacional que se faz necessária. A busca de vantagem competitiva concentra-se cada vez mais nas pessoas que são e serão o grande diferencial. Empresas com eficientes sistemas de desenvolvimento pessoal, com agilidade interna (agilidade em lançar produtos e em atender os clientes), com eficiente sistema de pesquisa e desenvolvimento e engenharia, com eficientes sistemas de informação, terão um crescimento exponencial, enquanto organizações extremamente verticalizadas e hierarquizadas estarão em desvantagem.¹³

Dentre os fatores estruturais mais significativos para a competitividade, devemos citar os acessos às jazidas e aos mercados consumidores, pois eles determinam a atratividade para o desenvolvimento e atuação da indústria de petróleo, e a existência de uma boa infra-estrutura (portos, estradas, telecomunicações, energia, etc.) capaz de sustentá-la. As empresas dos países da OPEP, pelo acesso às jazidas, e dos países da Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo acesso aos grandes mercados e a infra-estrutura sólida se destacam neste aspecto.

No caso dos Estados Unidos, destaca-se tanto o acesso às jazidas como a um mercado consumidor forte e desenvolvido. Dessa forma, o país desenvolveu uma indústria extremamente diversificada e forte com ampla participação privada em todas as atividades da indústria, o que levou o país a superar as grandes crises mundiais. Contudo, o país vem perdendo grande parte de seus recursos. A produção é decrescente desde 1971 e tende a decrescer mais, o que obrigou o país a adotar novas estratégias para atender ao crescente consumo. Com a necessidade de importação, inexpressiva até 1970, o país percebeu que não podia atuar somente na exploração e produção e voltou

¹² Franke, 1993, p.132

¹³ Franke, 1993, p. 133.

seus investimentos para refino e comercialização, capacidades adicionais de recebimento, estocagem e transferência de óleo importado, terminais, oleodutos e petroleiros, Sendo assim, aumentou sua competitividade, passando a atuar na ponta do mercado.

Dada a sua importância econômica, e conseqüentemente sua importância estratégica, a indústria do petróleo está grandemente subordinada a fatores geopolíticos. Isto explica porque os países da OPEP, que detém quase 80% das reservas conhecidas do óleo cru, são responsáveis atualmente por apenas 40% da produção mundial de petróleo.¹⁴ Como já foi mostrado, a instabilidade regional e os choques econômicos produzidos em décadas passadas por esta organização levaram os países consumidores a buscarem alternativas de abastecimento e diversificação de suas matrizes energéticas. Como conseqüência, houve a diversificação das fontes de suprimentos e desenvolvimento de novas tecnologias de geração e aproveitamento de energia.

Dada a relevância do Petróleo, a presença e atuação do estado são de suma importância na indústria local. Ele é fundamental na fiscalização, regulação ou ainda na formulação de política industrial e/ou econômica, por ser este um setor extremamente lucrativo e estratégico. Um exemplo disso é a América Latina, onde o forte sentimento nacionalista levou à criação das estatais latino-americanas, mas também a uma interferência exagerada do governo e ao excesso de regulação, tornando os processos ineficientes e pouco competitivos.

¹⁴ A capacidade de produção dos países membros da OPEP tem se reduzido permanentemente desde 1986, quando o óleo no mercado passou a ter preços muito acessíveis.

II.ii.ii MUDANÇAS NO MUNDO DO PETRÓLEO

Hoje em dia, quase todos os países desenvolvem programas de mudanças objetivando atrair investimentos e tecnologia disponíveis internacionalmente. Entretanto, dada a restrição de recursos disponíveis, o sucesso pode se restringir a poucos países. Se as condições de um país forem consideradas insuficientes, não haverá investimentos. Dessa forma, a chave para o sucesso parece estar na avaliação correta do potencial de novas descobertas e do crescimento do mercado consumidor de derivados. Porém, dificilmente o governo consegue avaliar bem esses aspectos.

Vale a pena citar a edição de 1997 do *World Oil Trends*, um estudo acerca das tendências da IMP, realizado pela ARTHUR ANDERSEN e CERA (Cambridge Research Associates), e que continua válido até hoje. Segundo este estudo, a indústria de petróleo enfrenta muitos desafios que acompanham o crescimento da demanda global. Tais desafios incluem:

- descobrimento e desenvolvimento de novas e importantes fontes de suprimentos;
- melhorias significativas no ganho de eficiência;
- atendimento de novos padrões de operação relativos ao meio-ambiente;
- entendimento acerca de incertezas políticas.

De acordo com o relatório, uma combinação única de eventos tem recuperado o preço do petróleo: o grande crescimento econômico mundial (particularmente Ásia e

região do Pacífico), estratégias corporativas que levaram a baixos níveis de estoque, a exclusão, até dezembro de 1997, do Iraque do mercado internacional do petróleo e a contínua tensão entre Ocidente e países do Golfo Pérsico, que acabam gerando apreensão quanto à estabilidade da região.

Tais condições acabam por impulsionar o movimento de cooperação entre as companhias privadas estrangeiras e/ou nacionais e as empresas estatais dos países exportadores, com objetivo de superar suas limitações, seja no tocante ao acesso de reservas, ou às restrições financeiras e/ou tecnológicas (respectivamente).

Isto não dependeria exclusivamente de reforma na legislação dos países produtores para se realizar. Entretanto, tem-se observado um movimento de revisão e flexibilização em vários países, sejam eles produtores ou não, com objetivo de incentivar a entrada de novos atores e aumentar a concorrência, estimulando a formação de acordos de parceria e cooperação entre firmas.

➤ AS MUDANÇAS NOS GOVERNOS E ESTATAIS

Uma análise simples e fria tende a considerar que todos os males estão na estatal, porém certamente não é tão simples assim. Para que mudanças no setor petrolífero surtam efeitos duradouros, é necessário envolver todo o setor. No âmbito do governo muitos passos importantes devem ser dados, entre eles:¹⁵

- a criação e instrumentalização de um órgão regulador ágil e competente, com regras claras e transparentes (como recentemente no Brasil foi criada a ANP, assunto que abordarei no próximo capítulo);

¹⁵ Franke, 1993, p.54-56.

- revisão de todas as leis e regulamentos (geralmente discute-se uma nova lei, denominada “lei dos hidrocarbonetos” nos países latinos, onde detalha-se, entre outras coisas, tipos de contrato, arbitragem e garantias, como nossa nova legislação, assunto que também será tratado no próximo capítulo);
- revisão do sistema fiscal;
- liberalização de preços. (este é um dos principais problemas/entraves no Brasil que será analisado nos capítulos adiante)

Nas empresas estatais as mudanças tem sido implementadas de formas diferentes. Comercialização, desmonopolização, privatização parcial, privatização total e extinção de estatal, são passos que tem sido dados em sequência ou isoladamente. No 1º estágio, comercialização, encontram-se grandes estatais como a PDVSA, da Venezuela, enquanto muitos países já passaram pelo estágio da desmopolização como o Chile, a Argentina, a Colômbia, o Peru além de países europeus, entre outros.¹⁶

É importante ressaltar que para que qualquer um dos processos de mudanças já descritos tenha sucesso, é necessário que se constitua um meio e não um fim em si mesmo. “Privatizar por privatizar ou desfazer-se de ativos do governo sem um objetivo ou plano de longo prazo conduzem ao fracasso e à desmoralização destas alternativas e das autoridades que as implementaram” .¹⁷

EXEMPLOS DE MUDANÇAS EM PAÍSES DA AMERICA LATINA

- Chile

¹⁶ Franke, 1993, p. 57.

¹⁷ Ibid, 1993, p. 58.

As mudanças tiveram um plano com objetivos bem definidos, o que provavelmente facilitou a implementação. Entre os objetivos podemos citar: introduzir um mercado competitivo em todas as atividades do setor e transformar a estatal do petróleo (Enap), em uma companhia competitiva, eliminando os monopólios. A estatal foi preservada para proteger o suprimento de óleo e atuar internacionalmente. Os objetivos foram em grande parte alcançados.¹⁸

- Venezuela

Desde a promulgação da Emenda do Artigo 5 de sua Constituição no início de 1990, a Venezuela autorizou a participação de empresas privadas, nacionais ou não, nas atividades de exploração e produção de petróleo. Desta forma, foi possível o surgimento de novas *joint-ventures* entre empresas estatais e privadas, repartição de custos, riscos e receitas.¹⁹

¹⁸ Franke, 1993, p. 60-64.

¹⁹ Ibid, 1993, p.52-53.

III. A INDÚSTRIA NACIONAL DO PETRÓLEO

III.i HISTÓRICO

A distribuição de petróleo no Brasil teve início quando a *Standard Oil Company of Brazil* (atual ESSO) aqui se estabelece em 1912 atraída pela grande demanda de querosene e óleo combustível, utilizados principalmente para iluminação pública, de indústrias e uso doméstico. A indústria de derivados de petróleo cresce com a entrada, logo em 1913, da *Anglo-American Ltda.* (atual SHELL), que, da mesma forma que a anterior, atuava no setor importando e distribuindo derivados provenientes de suas operações no exterior.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, observa-se o primeiro surto de desenvolvimento industrial, seguido de conseqüente aumento de consumo de produtos de petróleo, principalmente os destinados a fins automobilísticos. Em 1932 começa a funcionar a primeira refinaria do Brasil, na cidade de Uruguaiana, utilizando inicialmente petróleo importado da Argentina. Somente em 1950 é inaugurada a refinaria Landulpho Alves, na Bahia, para refinar petróleo nacional.

Em 1938, menos de um ano antes do petróleo ter sido encontrado pela primeira vez no Brasil, é criado o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) com o intuito de ser um órgão coordenador, normativo, fiscalizador e executor da política do petróleo, dando início a uma nova fase do petróleo que vai até 1953. O refino é nacionalizado, as reservas dos campos petrolíferos passam a pertencer a União e as companhias

estrangeiras são proibidas de atuar no refino de petróleo. A atividade de distribuição de derivados é definida como de utilidade pública. Em 1949 começa a operar o primeiro oleoduto brasileiro e no ano seguinte entra em operação a refinaria de Mataripe, construída para processar o petróleo baiano.

O monopólio estatal do petróleo é instituído em 1953, em favor da união, quando é criada a Petrobras para ser a executora do monopólio, mantendo-se o CNP como órgão orientador e fiscalizador. As atividades de prospecção, exploração e refino, transportes marítimos de derivados e operação de oleodutos são agora monopolizadas pelo Estado, através desta estatal.

Em 1963, o monopólio é estendido às importações de petróleo e em 1971 é criada a BR (Petrobras Distribuidora). O preço dos derivados passa a ser único em todo o território nacional no ano de 1979.

Somente em 1990 começam a surgir os primeiros sinais de afrouxamento do controle, sendo o mercado de lubrificantes desregulamentado e os descontos nos postos liberados. Em 1992, é decretado o fim da equalização dos preços e instituída uma política de preços máximos, onde as distribuidoras podem fornecer descontos: para as bases, preços máximos iguais; para o cliente, preços máximos diferenciados em função da distância ao depósito mais próximo.

Em 1º de julho de 1994, data da implantação do Plano Real, todos os preços e tarifas públicas são congelados, sendo constatadas, já nos primeiros meses de 1995, defasagens entre os custos e margens de revenda de combustíveis.

Em 6 de março de 1995, são regulamentadas as atividades de revenda, de transportadores revendedores retalhistas (TRR) e de distribuição, contribuindo para sanear o mercado e para reduzir a evasão de receita do ICMS. Em 9 de novembro de 1995 é promulgada a Emenda Constitucional nº 9 que flexibiliza o monopólio, determinando que a União, e não mais a Petrobras, é a detentora do monopólio do petróleo. As reservas são propriedade da União e cabe a ela estabelecer a política do setor e exercer o controle das atividades relacionadas à esta indústria.

O mercado de distribuição de combustíveis vem passando, portanto, por uma forte reestruturação, sendo a década de 1990 marcada pelo fim do CNP e pela criação do DNC (Departamento Nacional de Combustíveis). Durante o período compreendido entre 1990 e 1994, a entrada no mercado de distribuição de combustíveis ficou legalmente facilitada, bastando enviar os documentos exigidos pelo DNC e a comprovação de que as exigências municipais estavam cumpridas que, dentro de um prazo determinado de 180 dias, a empresa ficava legalmente autorizada a operar. Como nenhum registro foi negado durante este período, muitas empresas entraram no mercado, o que acabou por promover, apesar dos numerosos defeitos deste processo, o esvaziamento do aparelho burocrático de regulação, uma mudança institucional decisiva no estabelecimento de um novo ambiente concorrencial no mercado de distribuição.

Em Abril de 1996 acontece a tão esperada desregulamentação dos preços dos combustíveis do ciclo Otto, em todo território nacional, exceto a Região Norte.

III.ii PETROBRAS

“A Petrobras é uma sociedade anônima de capital aberto que, junto com suas subsidiárias, Braspetro, Transpetro, BR Distribuidora, Gaspetro e Petroquisa (Sistema Petrobras) atua de forma integrada e especializada nos segmentos relacionados à indústria de petróleo: exploração e produção; refino, comercialização e transporte; distribuição de derivados; gás natural e petroquímico. Criada em 1953, a Petrobras é hoje a 13ª maior companhia de petróleo do mundo, segundo os critérios da publicação *Petroleum Intelligence Weekly*”.²⁰

A Petrobras é uma companhia de grandes sucessos reconhecida no exterior por entidades oficiais de financiamento, por entidades privadas e por companhias de petróleo.

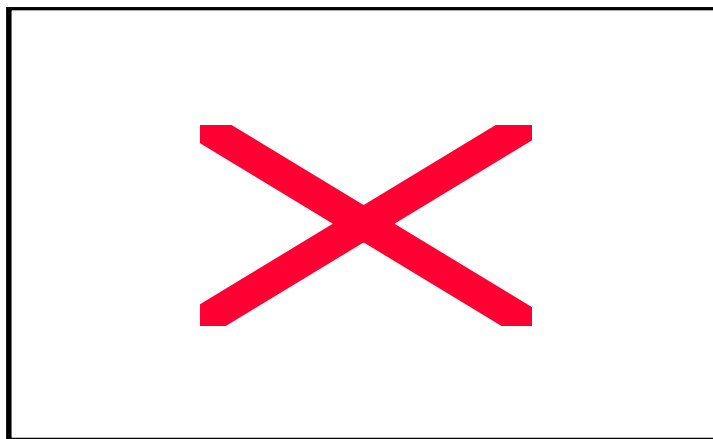
Até pouco tempo, a Petrobras detinha o monopólio do petróleo, caracterizando-se como a única companhia permitida a explorar e desenvolver esse ramo da indústria. Com a abertura do mercado a Companhia está vivenciando uma fase nova em um ambiente competitivo e tornou-se urgente a busca de financiamento para tornar a empresa mais competitiva. Nos meados da década de 80 os tempos de sucesso da Petrobras começaram a ser abalados, em parte pelo menor preço do óleo no mercado, mas também pela defasagem dos preços dos derivados e pela crescente e excessiva interferência do governo que acabaram “engessando” o setor.

²⁰ Petrobras. Relatório anual. Rio de Janeiro, 2000.

A manutenção do sistema monopolista dificultou os investimentos no setor. Quando uma companhia de petróleo, mesmo internacional, é a única a investir no País, os investimentos não são tão elevados quanto parecem ser.

“A confecção e aprovação dos orçamentos anuais e plurianuais constitui outra forma de dificultar os investimentos no setor, já que existe uma lei que proíbe qualquer alocação não prevista de recursos, mesmo que seja para colocar um campo gigante de óleo, há pouco descoberto, em produção e economizar divisas”.²¹

Gráfico 2



Fonte: Petrobras

O governo, entre os anos de 1976 a 1988 autorizou a Petrobras a contratar operações de E&P(Exploração e Produção) denominadas contratos de risco. Os resultados foram modestos, 243 contratos foram assinados, em parte por constrangimentos gerados pelos conceitos jurídicos resultantes do monopólio como:

²¹ Franke, 1993, p.178.

- As operadoras só poderiam entrar no ponto inicial do ciclo produtivo do E&P²², sendo vedadas às associações e parcerias com a Petrobras;
- Eram proibidas as entradas (farm-in) de outras companhias em campos já descobertos, seja para delimitá-los desenvolver sua produção ou operá-los.
- A terceirização de qualquer tipo de atividade tida como monopólio estava vedada.

Uma série de aspectos favoráveis derivados, em parte pela atuação da Petrobras ao longo desse quase 50 anos, mostra que as oportunidades de desenvolvimento na área de E&P no Brasil são muitas, entre elas:

- A grande diversidade geológica e as dimensões das bacias sedimentares brasileiras;
- Infra-estrutura de E&P já existente;
- Crescentes níveis de produção;
- Reservas já existentes (crescentes);
- Capacitação e experiência das empresas nacionais.

Contudo, muitos constrangimentos gerados pelo monopólio, alguns já citados limitaram o aproveitamento desse conjunto de fatores favoráveis.

A área de atuação da Petrobras nas operações de E&P é de dimensões continentais. As 35 bacias sedimentares existentes no Brasil ocupam uma área de 6,4 milhões de km², sendo 4,9 milhões de km² em terra e 1,5 milhões de km² no mar, e se encontram em diversos estágios de exploração. No total, já foram descobertas jazidas de hidrocarbonetos (óleo e gás) em 8 bacias, nas quais se concentram quase todos os

²² Muitos investidores prefeririam entrar no fim do processo, para evitar os altos riscos das fase iniciais - exploração e as intermediárias, de elevadíssimos investimentos – desenvolvimento da produção.

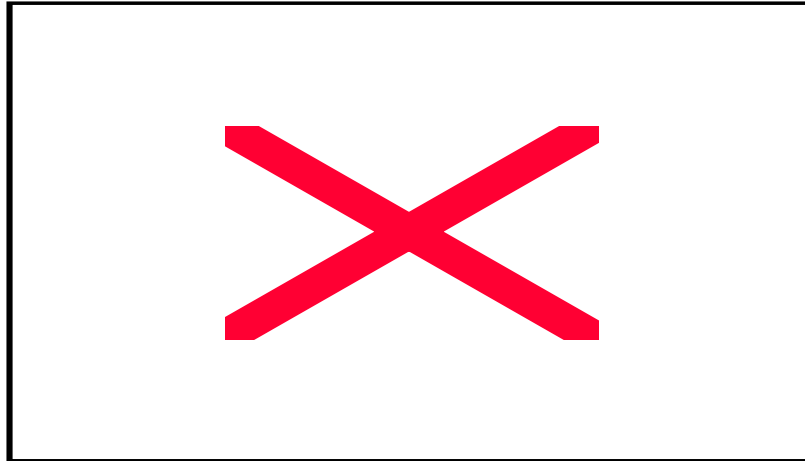
investimentos da Petrobras em exploração. Isso indica que a maior parte das bacias encontra-se em estágios primários de exploração, ou até mesmo inexistentes.

Apesar dessa extensa área sedimentar e do grande número de bacias, 70% delas não registram descobertas de óleo ou gás em quantidades comerciais. Existem elevados potenciais de óleo e gás em bacias pouco exploradas, além de fazer-se necessário avaliar o potencial petrolífero de bacias praticamente desconhecidas, como a do Parnaíba, Acre e outras.

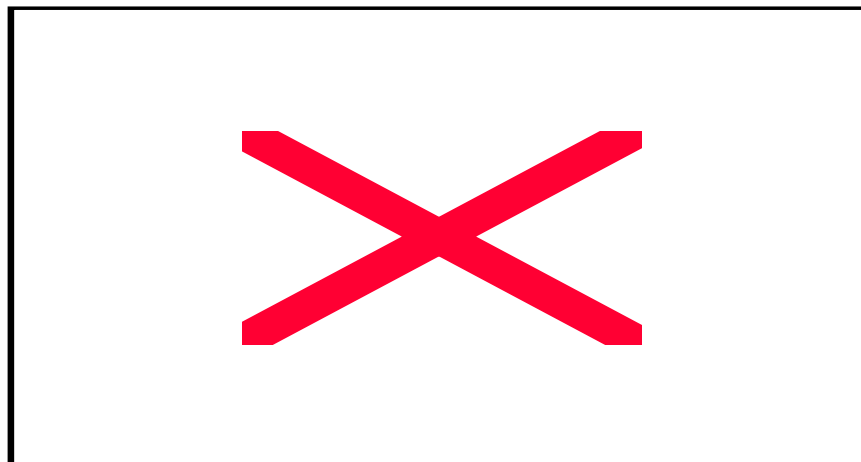
“Uma tarefa de tal porte, com a celebridade resposta que o Brasil necessita, não pode ser executada com exclusividade pela Petrobras, apesar de sua reconhecida competência técnica e operacional. É preciso somar às iniciativas da nossa estatal o concurso de investimentos privados”.²³

Os investimentos realizados em 1982 que atingiram recordes históricos de aproximadamente US\$ 4 bilhões aplicados na área de E&P e puderam ser sentidos já no início de 1983, quando os volumes de petróleo mostravam níveis capazes de assegurar a meta de produção de 500mil barris prevista para 1985, evidenciando a correlação positiva entre investimentos e aumento de reservas.

²³ Brito, Raimundo Mendes. A nova Regulamentação da Indústria do Petróleo. Seminário organizado pelo IBP-Instituto Brasileiro de Petróleo e pela FGV-Fundação Getúlio Vargas; Texto de abertura. Rio de Janeiro, 1996, p. 8

Gráfico 3

A partir e 1987 os investimentos se retraíram violentamente atingindo entre 1989 e 1991 valores abaixo de US\$ 2 bilhões, com reflexos nos custos unitários devido à permanência de parte dos custos fixos da companhia.

Tabela 2**Investimentos da Petrobras por atividade (Milhões de US\$)²⁴**

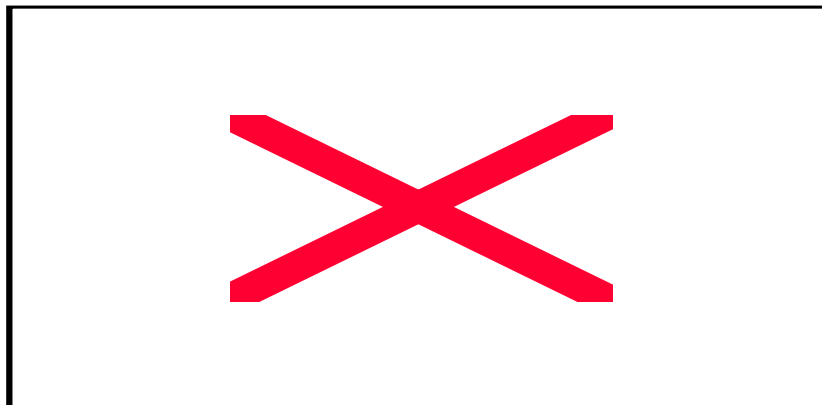
Fonte: Petrobras

²⁴ Tabela 2: observa-se queda dos investimentos a partir de 1987, e os baixos valores investidos entre 1989 e 1991.

Com a abertura do mercado de petróleo no final de 1997, as perspectivas em relação ao setor aumentaram bastante. A nova política do setor energético vem transformando o Brasil em um dos países mais promissores para negócios neste setor. A previsão para próxima década é de um fluxo de investimentos diretos, internos e externos, de US\$80 bilhões a 90 bilhões, um volume expressivo quando comparado aos US\$ 30 bilhões investidos pela Petrobras nos anos 90.

Segundo dados publicados em 1998, a Petrobras está entre as 3 maiores empresas latino americanas, com faturamento de US\$ 14,9 bilhões. A companhia possui 11 refinarias de petróleo no Brasil, 2 no exterior, produz mais de 1,2 milhões de barris/dia de petróleo e 34 milhões de m³. De acordo com o relatório anual da Petrobras de 2000, as reservas provadas de óleo passaram a 9,8 bilhões de boe, enquanto em 1992 as reservas provadas de óleo eram da ordem de 3,62 bilhões de boe.

Gráfico 4



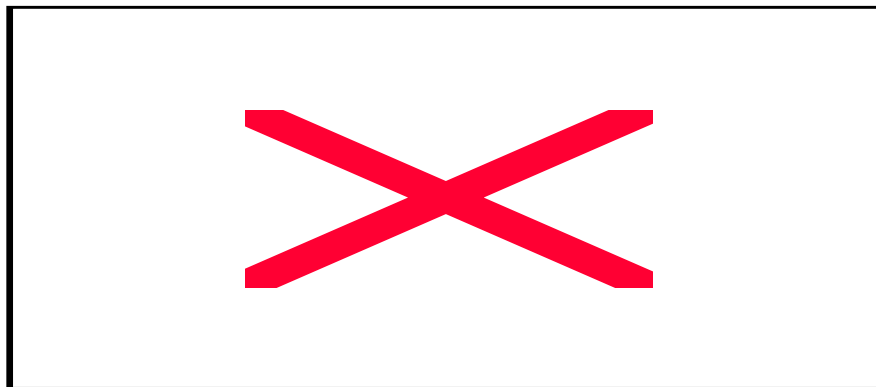
Fonte: Petrobras

Calcula-se aproximadamente que 75% do total das reservas nacionais estão em águas profundas, e estima-se que, aproximadamente, 60% das futuras descobertas serão em águas profundas e ultraprofundas (dados fornecidos pelo centro de pesquisa da Petrobras –CENPES). Recentemente, a Petrobras superou o seu recorde de produção

alcançando 1,566 milhões de barris/dia. Sucessivos recordes de produtividade e profundidade de lâminas de água vem sendo alcançados pela Petrobras.

“Para a Petrobrás, o aumento de produtividade em seus campos de petróleo, bem como a descoberta de jazidas em águas cada vez mais profundas são a confirmação de que o conhecimento e capacidade técnica de seus profissionais aliados aos investimentos da companhia em novas soluções tecnológicas para os desafios de produção quaisquer que sejam estes, trazem retornos bastante positivos para a companhia, mensuráveis em rentabilidade, competitividade e credibilidade no cenário internacional do petróleo”.²⁵

Gráfico 5



Fonte: Petrobras

Contudo, os resultados da Petrobras continuam a ser impactados substancialmente pelas condições políticas e econômicas do Brasil, e até que a desregulamentação dos preços esteja completamente implementada, os resultados da Petrobras continuarão a refletir os efeitos das políticas governamentais. Tendo em vista que uma das ferramentas que o governo possui para controlar a inflação, é a regulamentação dos preços dos derivados do petróleo, em julho de 1998, o governo alterou a política de

regulamentação dos preços de forma a permitir o governo a continuar a controlar os preços pelos quais a Companhia pode vender seus derivados de petróleo, com base nas condições políticas e econômicas do Brasil. Aproximadamente, 81% das vendas da Petrobras continuam a ser definidos pelo governo. Desde então, o preço de realização de cada um dos derivados de petróleo da Petrobras, é determinado com base numa fórmula estabelecida pelo governo, a qual reflete as variações na taxa de câmbio Real/US e nos preços praticados no mercado internacional. Para tal, o governo criou a PPE (Parcela de Preço Específica) que funciona como amortecedor das variações de preços no mercado internacional, e também como instrumento de arrecadação para cobrir déficit e conta petróleo.

²⁵ Bellot, Carlos Eduardo. Recorde mundial de produção de petróleo em águas profundas. Revista Techno, Rio de Janeiro, 2000, p. 107.

III.iii CENÁRIOS E TENDÊNCIAS

A quebra do monopólio do petróleo criou ao mesmo tempo oportunidades e ameaças para a indústria nacional. O país poderá se beneficiar muito com a entrada de novas operadoras de petróleo, possibilitando o crescimento deste mercado. Além disso, a abertura deste mercado tem despertado o interesse de investidores estrangeiros, podendo resultar num maior nível de relacionamento entre as empresas aqui instaladas com o mercado externo, abrindo caminho para o surgimento de novas fusões e parcerias que antes não faziam sentido. Apesar da flexibilização representar a possibilidade de novas oportunidades para o setor, as ameaças também são muitas, podendo até limitar a participação da indústria brasileira nesse novo ambiente, uma vez que os produtores estrangeiros, de acordo com a nova legislação, poderão entrar no país livre de impostos. Portanto, os fornecedores nacionais irão competir com empresas internacionais. Para enfrentar a concorrência, as empresas nacionais terão de oferecer vantagens suficientemente boas para que os novos compradores considerem trocar seus habituais fornecedores, com os quais já estabeleceram relacionamentos, por fornecedores locais.

O estudo realizado pela PUC-Rio (1999), “Mecanismos de Estímulo as Empresas Concessionárias de Petróleo a adquirirem Equipamentos/Materiais e Serviços no Mercado Nacional”, mostra que, após a abertura comercial, os índices de aquisição no

país recuaram para cerca de 82%, enquanto que, em 1984 superou o patamar de 90%. Além disso, segundo o trabalho, a indústria nacional teria hoje capacidade para suprir aproximadamente 60% demanda de bens e serviços do setor. Entretanto, de acordo com a revista TECNHO, dados publicados pelo movimento Compete Brasil mostram que, em 1998 a Petrobras tinha 12 contratos para construção de plataformas e navios de petróleo, num total de US\$2,5 bilhões, mas apenas uma plataforma contratada por US\$300 milhões estava sendo construída no Brasil.

Alguns países que hoje se destacam como fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo apresentaram um quadro semelhante ao do Brasil no passado. O estudo da PUC-Rio (1999), exemplifica bem a experiência internacional. De acordo com o estudo, em 1972, o Governo Inglês estimou em 25-30% a participação dos fornecedores locais na indústria offshore. Para reverter à situação, em 1973, o governo criou o *Offshore Suppliers Office* (OSO), com a finalidade de apoiar a maior participação dos fornecedores locais dentro dos princípios de competitividade. Em função disso, na década de 90, a participação local no fornecimento de bens e serviços para o setor offshore havia alcançado um patamar de 70%.

O E&P é hoje em dia, e ainda será por alguns anos, o segmento mais importante para o mercado fornecedor do setor de petróleo e gás. Segundo o estudo da PUC-RIO, a Petrobras tem apresentado soluções tecnológicas com sucesso no setor de offshore.

Como já foi dito antes, com o processo de abertura no setor de petróleo modificaram-se as expectativas em relação ao setor, aumentando consideravelmente as previsões do volume de investimentos na indústria nacional para década de 2000 em relação à década passada. Estima-se que dentro de cinco a sete anos a produção

brasileira de petróleo e gás deve dobrar. O que coloca a indústria brasileira de bens e serviços para o setor de petróleo entre os segmentos mais dinâmicos da economia nacional com impactos diretos na renda e emprego.

“Trata-se de uma oportunidade histórica para toda a indústria do petróleo e gás do Brasil, especialmente para o parque supridor. Além da notável ampliação do mercado nacional, o contato direto com operadoras internacionais abrirá perspectivas para o aumento da competitividade dos bens e serviços do País e consequentemente iluminará novas oportunidades para exportação e para realização de novos negócios no Brasil e no exterior”.²⁶

²⁶ Contrato de Cooperação ANP-PUC.Rio. Mecanismos de Estímulo às empresas Concessionárias de Petróleo a adquirirem Equipamentos/Materiais e Serviços no Mercado Nacional, Rio de Janeiro, Fevereiro, 1999, p. 15.

IV. A DESREGULAMENTAÇÃO DOS PREÇOS

IV.i A MUDANÇA

A desregulamentação vem ocorrendo desde o Governo Collor e, por tratar-se de um assunto extremamente complexo e de interesse nacional, enfrenta diversas dificuldades na definição da sua forma final e implantação. Isto não é uma surpresa, já que se trata de um setor que passou décadas “engessado”. Na verdade, ao contrário das reformas previdenciária, tributária e administrativa, a demora na aprovação da regulamentação do setor de petróleo não ameaçava o desenvolvimento do plano econômico do Governo. A cautela foi definida como algo fundamental na elaboração de um texto adequado às necessidades da economia brasileira. Mesmo as grandes empresas do setor mostraram-se receosas em avançar sem um embasamento institucional: elas defendiam a continuidade da estabilidade econômica e regras claras, e isto só poderia ser alcançado através de um processo de flexibilização gradual.

Nos dias 4 a 6 de março de 1996, aconteceu no Rio de Janeiro, o Seminário sobre Regulamentação, organizado pelo IBP-Instituto Brasileiro do Petróleo e pela FGV - Fundação Getúlio Vargas. Foram três dias de debates reunindo representantes nacionais (incluindo Governo, deputados, empresariado nacional, da indústria e dos bancos de investimentos, entre outros) e estrangeiros.

Dentre os muitos tópicos discutidos neste encontro, ficou claro que a regulamentação do setor deverá se orientar no sentido de:

- a) Estabilidade, flexibilidade e simplicidade de regras.
- b) Convergência de preços, de tributação e de procedimentos gerais internos com os que vigoram no mercado externo.
- c) Autonomia decisória operacional e financeira do órgão regulador, dentro das regras claramente definidas em lei
- d) Conveniência do estabelecimento de regras para o período de transição, que compatibilizem os objetivos de longo prazo do setor de petróleo com as políticas e ações governamentais de curto prazo.

O seminário foi dividido em três segmentos. Os dois primeiros referem-se aos dois grandes segmentos do setor do petróleo: upstream e downstream. No upstream estão as atividades de prospecção, exploração, produção e transporte de petróleo e de gás natural. Já no downstream estão as atividades de refino, transporte, estocagem e distribuição dos derivados. O terceiro segmento envolveu o Órgão Regulador, e será abordado no próximo capítulo dado sua abrangência e importância.

O objetivo a seguir será fazer um apanhado dos principais aspectos de consenso resultantes do debate.

Exploração e Produção

O comparecimento de muitas firmas nacionais e internacionais deixou claro que existe interesse comercial nas oportunidades de exploração e produção no Brasil, tanto para óleo quanto para gás. No entanto, adequação da nova regulamentação às peculiaridades dessa atividade é fundamental para que este interesse se transforme em investimentos. Além de assegurar benefícios máximos e proteção ao consumidor, a nova legislação deve garantir adequada remuneração ao investidor, a fim de evitar que eles optem por outros países e mercados que ofereçam melhores condições. Dessa forma, é imprescindível a criação de regras legais e tributárias que sejam estáveis e compatíveis com as encontradas a nível internacional e, o mais importante, que evitem a “bitributação”, uma vez que essa prática é extremamente desestimulante aos investimentos em atividades de alto risco. O tipo de tributação preferido pelos possíveis investidores é aquela incidente sobre os resultados de contrato, ao invés de *royalties* (que incidem sobre o volume produzido sem levar em conta os custos de produção).

Apesar, do modelo de contrato não ser uma premissa fundamental, ele deve permitir uma taxa de retorno adequada ao projeto e ao risco real a ele associado. Os prazos de exploração e produção devem ser compatíveis com a natureza das áreas a serem exploradas levando-se em conta ainda os riscos, infra-estrutura e condições de mercado.

Os bônus de assinatura e as tributações incidentes sobre a produção ou receitas são encarados (obviamente) como fatores desestimulantes e, caso eles existam, devem levar em conta o risco geológico da área a ser explorada.

Apesar das recomendações sobre E&P, abordadas durante o seminário, representarem um *cenário ideal* e não retratarem a posição do governo, o interesse das empresas e investidores era grande, até porque o governo tinha a clara intenção de atrair estes investimentos internacionais o mais rápido possível. Os prazos dados a Petrobras foram uma mostra disso: a estatal teria seis meses, a partir da vigência da lei para apresentar estudos exploratórios nas áreas de interesse e três anos improrrogáveis para que se concluíssem os programas exploratórios já iniciados e os relacionados ao desenvolvimento da produção.

Refino e Abastecimento

Assim como em todos setores da economia, as atividades de refino apresentam ciclos e alta e baixa. De acordo com o comitê organizador do seminário feito pelo IBP- Instituto Brasileiro de Petróleo e FGV - Fundação Getúlio Vargas em maio de 1996. “..., a atividade de refino em nível mundial se encontra hoje na fase baixa do ciclo, com grande capacidade ociosa e margens de lucros estreitas em função da queda dos preços do petróleo e derivados”.²⁷ Mas como era possível a inversão desta situação, houve durante o seminário, o consenso de que auto-suficiência na atividade do refino não deveria necessariamente ser uma meta do governo. Porém, o aumento (previsto) da produção de petróleo no país, afeta negativamente seu preço de venda no mercado

²⁷ IBP e FGV. A Nova Regulamentação da Indústria do Petróleo. Sumário Executivo, Rio de Janeiro, 1996, p. 29.

externo e leva a necessidade de inovações técnicas e dessa forma convém novos investimentos. Portanto, as refinarias precisam de tempo para ajustar-se à realidade de mercado e é de suma importância a proteção ao parque de refino brasileiro durante o processo de transição.

A necessidade de um período de transição para a situação de livre competição foi defendida devido ao histórico do monopólio e às distorções relacionadas às políticas setoriais (subsídios cruzados, conta álcool e FUP). Durante este período, será necessário estabelecer regras bem definidas de convergência para a situação desejada a longo prazo, criando condições de igualdade econômica de acesso às instalações existentes de transporte e armazenagem.

As condições para se ter um mercado livre são: maior eficiência, menor preço, melhor qualidade e um órgão regulamentador forte e independente. No sistema anterior, o governo exercia um amplo controle sobre todas as etapas da distribuição. Recentemente ocorreu a formação de um órgão regulador, a ANP, o que representa a passagem para o período de transição, no qual temos a diminuição gradativa da intervenção do governo e adaptação do mercado e dos participantes.

Em termos de suprimento, é fundamental na transição a abertura da importação de derivados e o acesso igualitário às refinarias pelas distribuidoras com condições equilibradas de competição.

A liberdade logística deve ser estimulada através da escolha da localização das bases distribuidoras e da definição de modais de transporte, visando garantir menor custo de movimentação e produto. Portanto, existe clara necessidade de investimento

em transporte modais, com ênfase em dutos. Esta é uma antiga reivindicação das Distribuidoras, pois o uso de dutos tornaria muito mais barata a colocação de produto nas mais diversas regiões do país, diminuindo as entregas via caminhões tanque e navios. Desta forma, os gastos com fretes e despesas operacionais (como taxas portuárias) seriam minimizados.

Adicionalmente, para chegarmos a realidade de preços livres em todos segmentos do mercado é necessário a desqualização dos preços, com a extinção gradativa dos ressarcimentos de fretes e subsídios. As distribuidoras também sugerem a necessidade de ser transferido da Petrobras para a Administração do Tesouro Nacional a responsabilidade sobre os subsídios ao consumo e ao abastecimento de áreas remotas, e de se revisar a estrutura de recolhimento do ICMS. A questão dos preços representa um grande gargalo para os objetivos almejados, portanto, para dar continuidade ao trabalho, voltarei a abordar esta questão com mais detalhes no próximo capítulo.

O Órgão regulador

A indústria de petróleo se apresenta claramente concentrada em todo o mundo, com poucas empresas detentoras das maiores parcelas de produção e comercialização. Além disso, sua inegável importância estratégica justifica a presença do estado nas funções de regulamentação e fiscalização, o que torna necessário à criação de órgãos reguladores dessa indústria na maior parte dos países.

No caso do Brasil podemos acrescentar um outro fator: por força do monopólio exercido pela Petrobras nos últimos quase 50 anos, é necessário não apenas eliminar o monopólio, mas criar um mercado verdadeiramente competitivo. Isso significa que é

preciso fazer um grande esforço para harmonizar e minimizar conflitos e interesses, em particular, durante o período de transição para tornar o mercado competitivo em termos de lei.

Em função disso, foi praticamente uma unanimidade entre os membros do seminário, a necessidade da criação de um órgão regulador na indústria do petróleo no Brasil. E houve também, consenso geral a respeito dos objetivos e principais características operacionais do órgão.

Dentre os principais objetivos gerais definidos no seminário podemos destacar:

- Proteção aos direitos do consumidor;
- Promoção da competição;
- Estabelecimento de critérios para exploração de novos campos;
- Preservação do meio ambiente;
- Criação de um ambiente econômico favorável aos investimentos no setor.

Diante de tal contexto foi criado um novo órgão no Brasil, a ANP, Agência Nacional do Petróleo, que será discutida a seguir.

IV.ii LEI DOS HIDROCARBONETOS

Em 06 de agosto de e 1997 a Lei dos Hidrocarbonetos, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso com objetivo de atrair capitais a Indústria Brasileira de petróleo introduzindo um novo regime competitivo na indústria, criou a ANP - Agência Nacional do Petróleo, uma autarquia federal, isto é, funciona em regime autárquico especial, que substituirá o atual Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). Criou-se também o CNPE (Conselho Nacional de Política Energética), ligado à Presidência da República, com o objetivo de propor políticas nacionais e medidas específicas sobre o uso racional dos recursos naturais do país, matrizes energéticas regionais, importação e exportação de energéticos, entre outros.

De acordo com a lei, ficou estabelecido como finalidade da ANP a promoção da regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe as seguintes atribuições:²⁸

I - Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, emanada do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em

²⁸ Agência Nacional do petróleo. Dois anos/ANP, Rio de Janeiro, 2000.

todo o território nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

III - regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas;

IV - elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

V - autorizar a prática das atividades de refinação, processamento, transporte, importação e exportação, na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação;

VI - estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei;

VII - fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

VIII - instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais;

IX - fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente;

X - estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;

XI - organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo;

XII - consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação;

XIII - fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;

XIV - articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE;

XV - regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Segundo, os membros da FGV que participaram do seminário, muito pouco dos objetivos gerais que foi um consenso entre os participantes do seminário aparecem nas competências estabelecidas pela ANP descritas acima.

“Ou seja, o executivo optou pela continuação do dirigismo via Planos Nacionais de Refino etc. e pela priorização dos direitos dos produtores ao invés dos consumidores, que, no entanto, tem constituído o objetivo principal das agências de regulação ao redor do mundo”.²⁹

Apesar da lei 9478/97 que criou a ANP, ter estabelecido que o monopólio do petróleo não mais seria exercido pela empresa estatal, não significa que o monopólio da União terminou. As seguintes atividades continuam constituindo o monopólio da União, mas podem ser concedidas ou autorizadas a empresas pela ANP:³⁰

- Pesquisa e lavra de jazidas;
- Refino do petróleo nacional e importado;
- Importação e exportação de petróleo e gás natural;
- Transporta e petróleo e seus derivados e gás natural.

Qualquer empresa que estiver constituída sob as leis brasileiras e com sede no país poderá importar e exportar petróleo e derivados, assim como construir refinarias, dutos e terminais portuários, necessitando, porém, de autorização prévia da ANP. O uso da infra-estrutura é preferencialmente do proprietário, entretanto, é assegurada a utilização por qualquer empresa mediante pagamento de taxa, ficando a cargo da ANP fixar este valor sempre que não houver acordo entre as partes envolvidas.

No refino, entre outros, ficou estabelecido pela lei que:

- Petrobras mantém o direito sobre as refinarias existentes;
- Petrobras e outras proprietárias podem negociar seus direitos;

²⁹ Brandão, Antônio Salazar, Faria, Lauro Vieira, Schymra, Kuiz Guilherme. A Nova Regulamentação da Indústria de Petróleo no Brasil: Uma proposta de Política, Rio de Janeiro, 1996, p. 292.

- Qualquer empresa com sede e administração no país poderá construir e operar novas refinarias.

Em relação ao transporte, qualquer empresa que estiver sob o artigo 5º da Lei (empresas constituídas sob leis brasileiras e com sede no país) poderá operar o transporte marítimo e construir novos dutos. Os dutos de transferência são de uso privado. Os dutos de transporte terão assegurado livre acesso para qualquer concessionário mediante taxa, tendo preferência o proprietário, levando em conta a capacidade de vazão. Instalações portuárias poderão ser utilizadas por qualquer empresa distribuidora, mediante taxa.

“A permanência de parcela significativa do setor enquanto monopólio reflete a relevância conferida pelo legislador ao setor em sua capacidade de influenciar a sociedade..... também coloca em relevo a importância da regulação do setor”.³¹. Dessa forma, o Estado está tendo fortalecido o seu papel de agente formulador de políticas, por intermédio dos ministérios competentes, e de regulador, fiscalizador e controlador dessas atividades, por meio das agências.

“Há uma outra lógica, que se sobrepõe a tudo isso, que é a da redefinição do papel do Estado. O Estado não tem razão de existir se não tiver poder para intervir eficientemente nas esferas que tocam diretamente o cidadão. Dada a atual escassez de recursos, saúde, educação, segurança e transporte urbano devem prevalecer no orçamento público, em detrimento do lado empresarial do governo. Não faz sentido o Estado esgotar sua capacidade financeira em gastos

³⁰ Agência Nacional do Petróleo, Dois Anos/ANP, Rio de Janeiro, 2000.

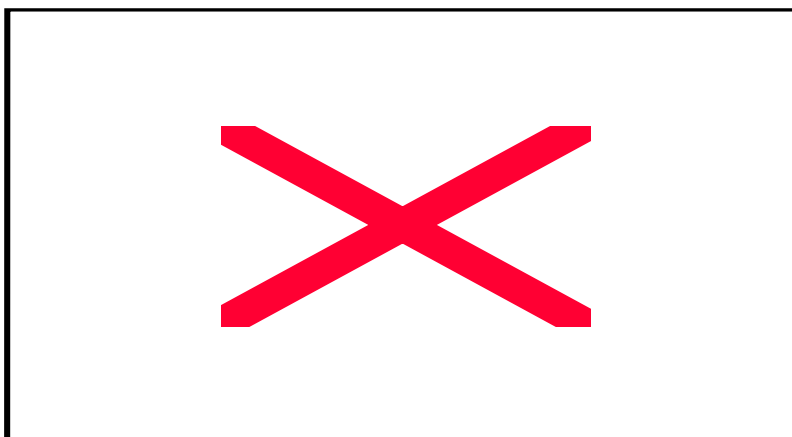
³¹ Agência Nacional do Petróleo. Dois Anos/ANP, Rio de Janeiro, 2000. p.12

com infra-estrutura enquanto a população ainda sofre com a qualidade dos serviços públicos considerados indelegáveis do Estado.....”³²

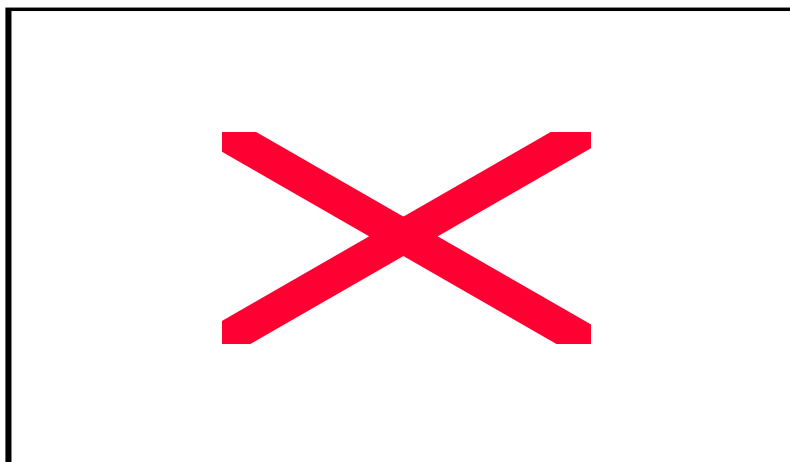
No que diz respeito à exploração e produção, de acordo com a lei, o programa de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo da Petrobras deveria ser submetido à ANP, tendo em vista a ratificação de seus direitos sobre os campos em efetiva produção e ao prosseguimento do desenvolvimento com um prazo de três anos para começar a produzir nas reservas descobertas, porém não exploradas até o momento. Isto restringe consideravelmente a possibilidade de outras empresas iniciarem suas atividades nesse segmento da cadeia, a não ser em parcerias com a própria Petrobras, dado que é improvável que esta última disponha de recursos necessários para explorar todas as jazidas locais de petróleo.

Definidas as áreas que a Petrobras teria direito, em agosto de 1998, a ANP realizou com a empresa 397 contratos de concessão para a execução de atividades em 115 blocos exploratórios, 51 áreas de desenvolvimento e 231 campos de produção. Em 1999, 12 novos contratos de exploração foram assinados com os 11 empresas vencedores da primeira rodada de licitações, enquanto no mesmo ano a Petrobras devolveu toda área de 26 blocos exploratórios, totalizando 101 blocos com atividades em andamento. A assinatura desses novos contratos representou um marco da flexibilização do monopólio.

³² Zylbersztajn, David. Discurso do Dr. David Zylbersztajn na posse da Diretoria Geral da ANP, 1998.

Gráfico 6

Fonte: ANP

Gráfico 7

Fonte: ANP

Quanto ao regime fiscal, foram definidos critérios para o cálculo e cobrança das participações governamentais às atividades de exploração e produção. A ANP propôs as alíquotas dos royalties utilizados nos contratos de concessão assinados com a Petrobras, podendo reduzir caso fosse houvesse riscos geológicos ou outros fatores pertinentes, de acordo com a lei. Em 1999, a arrecadação dos royalties atingiu a cifra de R\$ 983,6

milhões. Além disso, foi realizado um estudo para avaliar o preço do petróleo e do gás natural de cada campo de produção objetivando definir o cálculo das participações governamentais que acabou estabelecendo a metodologia para a fixação do preço mínimo do petróleo.

Entre outra coisa, foi também estabelecido que a Petrobras passaria a recolher ICMS e os demais impostos devidos, antes objeto de incentivos fiscais. Entretanto, o Tesouro Nacional terá que quitar o débito (com valor estimado de R\$ 6 bilhões) referente às Conta Petróleo e Conta Álcool além de outras dívidas com a Petrobras.

A proposta de nova regulamentação para o setor de petróleo brasileiro alinha o país na direção da nova ordem internacional da indústria petrolífera, ao criar condições de se estabelecer um mercado competitivo e de se criar um ambiente favorável à formação de parcerias e acordos de cooperação. Entretanto, alguns pontos da Lei dos hidrocarbonetos parecem destoar com este propósito de se estimular uma competição justa no setor, como por exemplo, a preferência pela Petrobras no caso de empate nos processos de licitação.

Nesse modelo aberto, seria uma contradição insanável, do ponto de vista conceitual, permitir qualquer forma de dominação de mercado, seja por uma empresa privada, seja por uma empresa estatal.

No que concerne à competitividade, a futura lei terá uma função adicional pragmática de fundamental importância. Caberá ela fixar as regras do processo de transição para o modelo aberto, permitindo que, de forma ordenada, seja evitado o

monopólio de fato da Petrobras, e, ao mesmo tempo, oferecendo condições atrativas ao investimento privado.

V. O IMPACTO DA LIBERALIZAÇÃO DO PREÇOS

Para os membros da FGV que participaram do seminário sobre a nova regulamentação da indústria do petróleo os preços tem um papel fundamental na eficiência do processo produtivo. Dessa forma é muito importante que durante o período de transição sejam estabelecidas regras de preços claras, transparentes e estáveis para que possamos ter um mercado verdadeiramente competitivo.

“ O preço do petróleo e derivados deve se basear nos preços do mercado internacional. Até que seja atingida a situação de total liberdade de preços, dois aspectos devem ser considerados: a determinação do preço doméstico do petróleo e a eliminação do complexo sistema de subsídios cruzados existente. Para o primeiro caso, deve se adotar uma regra de preços baseada em preços CIF, calculadas a partir de um mercado importante e com preços transparentes (Rotterdam, por exemplo)”.³³

O órgão regulador deve ter a incumbência de elaborar a metodologia bem como divulgá-la e publicar os preços de forma sistemática.

³³ Brandão, Antônio Salazar, Faria, Lauro Vieira, Schymura, Luiz Guilherme, Rio de Janeiro, 1996, p. 296.

O preço final do petróleo e seus derivados é formado por vários agentes econômicos, cada um participa de um processo da cadeia produtiva tentando extrair o maior retorno possível de seus investimentos e aumentar a sua parcela nas rendas geradas. O projeto ANP-PUC/RJ “Análise do impacto da Abertura do Mercado Brasileiro de derivados de petróleo” que será utilizado em grande parte como base para o desenvolvimento deste capítulo, ilustrou os seguintes agentes como os envolvidos na disputa pelas rendas petrolíferas: Produtor do Petróleo Bruto; Governo-País Produtor; Transporte do petróleo Bruto; Refino; Transporte de Derivados; Distribuição; Revendedor; Governo- País consumidor. A liberalização dos preços deve propiciar um ambiente competitivo gerando transformações importantes na cadeia produtiva de petróleo brasileira alterando a distribuição de renda entre os *formadores de preço*. O objetivo aqui será analisar o impacto da abertura no setor de refino e distribuição

Distribuição e Revenda

Desde 1994, o governo brasileiro tem visado a liberalização total dos preços e das importações, porém através de um movimento gradual. Antes disso, todos os produtos tinham o mesmo preço em todo o país e os fretes eram ressarcidos pelo governo através da Petrobras. Contudo, vale ressaltar a partir de janeiro de 1999 com a desvalorização do real houve um retrocesso no processo de liberalização aumentando a interferência do governo na política de preços.

No setor de distribuição e revenda essa intervenção exagerada levou a consideráveis distorções na estrutura de preços. Com o processo de flexibilização o governo vem eliminando controles desnecessários. promovendo uma gradual redução nos subsídios aos fretes, com conseqüente, alteração dos preços. Contudo, essa transição

gerou outras distorções. A sonegação de tributos, as fraudes no ressarcimento de fretes e adulteração de combustíveis aumentaram de forma considerável. Portanto, fica claro, que a estrutura de fiscalização de irregularidades tornou-se ineficiente. Cabendo a ANP reverta esse quadro, fiscalizando e punindo àqueles que agirem de forma ilícita nos setores de revenda e distribuição.

A fim de eliminar tais distorções a ANP, realizou nos últimos dois anos, uma série de ações. Entre elas merece destaque as medidas referentes aos requisitos para o exercício das atividades de distribuição e de revenda de combustíveis. Os atos que ditavam as condições de entrada no mercado de distribuição e revenda estavam obsoleto. Por isso, a ANP promoveu a revisão da portaria que determinava os requisitos mínimos para o exercício dessas atividades. Em 1998 novas portarias foram publicadas estabelecendo requisitos pra a concessão de registro e autorização para o exercício da atividade. Atualmente, o exercício da atividade só é autorizado após a obtenção do registro e o cumprimento da exigências físicas. Novas autorizações para a o exercício da atividade de distribuição e de revenda de combustíveis foram concedidas. Até dezembro de 1999 foram registrados mais de 3.8 mil novos postos revendedores, encontrando-se hoje cerca de 28 mil postos revendedores em todo o país.³⁴

Em relação ao subsídio , desde de agosto de 2000 foi estabelecido que qualquer subsídio sobre de derivados será proposto pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e aprovado pelo Congresso Nacional. Em função disso algumas medidas foram adotadas visando eliminar os subsídios. Em 1999, os subsídios pagos as

³⁴ Agência Nacional do Petróleo, Dois Anos/ANP, Rio de Janeiro, 2000.

companhias distribuidoras reduziram 90% em relação aos valores médios pagos a título de ressarcimento de fretes em 1998.

Contudo, mesmo com todos os esforços para conter os desequilíbrios do setor de distribuição e revenda, o regime do ICMS implantado pela constituição de 1988 deixa ainda brechas para muita sonegação pelo fato de existir isenção nas operações interestaduais, criando praticas diferenciadas, portanto, a aprovação da reforma fiscal, que deveria ter vindo junto com a reforma do setor do petróleo, torna-se fundamental para que se estabeleça um ambiente competitivo no setor.

Para que se alcance os resultados almejados, a continuidade da desregulmentação de preços de derivados de petróleo requer um acompanhamento sistemático do mercado em todas as regiões de forma a identificar os desequilíbrios na cadeia de comercialização e atuar para corrigir tais imperfeições a fim de assegurar competição no setor e torná-lo atrativo, pois para investimentos precisamos de um ambiente competitivo com oportunidades viáveis economicamente; com razoável probabilidade; dimensionando os riscos e a lucratividade a médio e longo prazo, sendo portanto, fundamental a definição de regras claras e estáveis para qualquer companhia estrangeira.

Proposta Evolutiva – Preços³⁵

Anterior	Transição	Final
<p>Fixação de preços pelo governo para todos os segmentos</p> <p>Ressarcimento dos custos de fretes (diesel)</p> <p>Subsídio do álcool</p> <p>Distorções devidas ao sistema tributário (ICMS)</p>	<p>Desequalização de preços:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fim do ressarcimento de fretes de transferência • Transferência de custos nos preços • Estimula a eficiência e redução de tarifas dos modais existentes <p>Subsídio do álcool:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pagamento direto pelo governo ao produtor, com transparência para a sociedade <p>Preços de refinaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixados pelo governo com base no mercado internacional • Adequação do mercado brasileiro ao contexto global <p>Preços em áreas remotas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantia de disponibilidade de produtos a preços adequados conforme política governamental, com uso de mecanismos fiscais • Acompanhamento pelo governo coibindo-se a prática de preços abusivos <p>Imposto Unifásico</p> <ul style="list-style-type: none"> • Substituição do ICMS por imposto incidindo uma única vez entre produção e consumo • Assegura o funcionamento equilibrado do mercado evitando sonegação 	<p>Preços livres em todos os segmentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantia e estímulo à intensa competição e investimentos, resultando em melhores produtos serviços e qualidade, com menores preços para o consumidor <p>Mecanismos tributários-fiscais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste ao planejamento energético do governo, à política de meio ambiente etc. • Forma de viabilização do abastecimento de áreas remotas

³⁵ Gouvêa, João Pedro. A Nova Regulamentação da Indústria de Petróleo no Brasil: Proposta para a revisão da regulamentação sobre abastecimento de combustíveis. Rio de Janeiro, 1996, p. 123.

Importações e Exportações

O trabalho, *Proposta para a Revisão da Regulamentação sobre Abastecimento de Combustíveis*, apresentado em 1996 pelo Presidente do Sindicom,³⁶ João Pedro Gouvêa, mostra que, o preço médio de refino no Brasil está um pouco acima do preço CIF (aproximadamente 8,4%). Dessa forma as empresas do setor no Brasil não devem sofrer muito com a liberação de preços.

Cálculos realizados para uma análise comparativa das Cargas tributária Incidentes sobre bens no estudo encomendados à Puc-Rio pela ANP em 1999 mostram que a carga tributária que incide sobre a circulação de bens no Brasil (30%-35%) é aproximadamente o dobro da tributação que incide sobre a circulação de bens no exterior(16%-18%). Contudo, a carga tributária incidente sobre os bens importados é 20% maior do que a imposta aos bens produzidos no Brasil.³⁷ O que demonstra, que a liberação das importações não deve impactar à competitividade dos produtores de bens estabelecidos no Brasil.

A área de importação de petróleo possui um “poder acelerador” da efetiva quebra do monopólio. Apesar de haver novos projetos e construção de refinarias já aprovados, de acordo com a ANP, os investimentos do país nessa área só irão se concretizar em alguns anos. Para um país que manteve durante muito tempo sua capacidade de refino inalterada, elevando-se apenas um pouco nos últimos anos, dada a falta de

³⁶ O Sindicom é a Associação das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes.

³⁷ Contrato de cooperação ANP-PUC.Rio. Rio de Janeiro, 1999, p. 64.

investimentos no setor³⁸, as importações são vistas como o caminho mais rápido para propiciar um ambiente competitivo na indústria do petróleo, podendo trazer benefícios de preços e qualidade para a sociedade brasileira.

“Pode se assumir que, ao menos que se realizem grandes investimentos na construção de novas refinarias em território brasileiro, ou importantes ampliações e modernizações no parque do refino existente, o espaço para importações no mercado nacional tende a ampliar-se para acompanhar o crescimento marginal da demanda”.³⁹

Por isso a ANP permitiu o credenciamento de empresas como importadoras de petróleo e autorizou a importação de cargas específicas. Um exemplo disso são as importações de óleo cru realizadas pelas refinarias de Manguinhos e Ipiranga, trazendo um petróleo mais leve. Contudo, de acordo com o projeto realizado pela ANP-PUC/RJ, a Petrobras, que antes da flexibilização detinha o monopólio sobre as atividades de importação continua sendo a principal importadora dos derivados diesel, gasolina, GLP e OC.

Além disso, a liberalização das importações permitirá às empresas que atuam no mercado interno de petróleo e seus derivados o acesso às refinarias no exterior, e como existe elevada capacidade ociosa no mundo, isto permitirá aumento da competitividade dessa empresas. Supõe-se que os custos da refinarias brasileiras seriam menores se o mercado brasileiro já estivesse concorrendo com empresas internacionais.

³⁸ Desde meados dos anos 1980 não foi construída nenhuma refinaria no Brasil.

³⁹ Projeto ANP-PUC/RJ. Análise do Impacto da Abertura Comercial Brasileira de Derivados de Petróleo, Rio de Janeiro, 1999, p. 12.

De acordo com projeto ANP-PUC/RJ, apesar das refinarias brasileira apresentarem uma vantagem nos custos de transporte, em função das distâncias, isto pode ser compensado por uma maior eficiência em termos de custos de algumas refinarias internacionais. Mesmo não tendo sido realizado um estudo sobre as margem de refino no Brasil, através de uma análise dos preços médios aplicados no Brasil e fornecidos no anuário da ANP de 1999, o trabalho da PUC mostra que essas margens parecem baixas e pouco atrativas a novos investimentos na construção e modernização de refinarias, representando uma forte vantagem em relação aos novos entrantes e a penetração de produtos importados. Contudo, as limitações da indústria nacional de derivados podem tornar necessário a importação de alguns produtos de forma a criar uma infra-estrutura necessária a importação viabilizando a entrada de outros combustíveis, com possíveis reduções ainda maiores de margens.

A Evolução do Derivados de Petróleo

De acordo com as previsões a demanda nacional de derivados de petróleo crescerá 4,0% até 2005. A recuperação do crescimento econômico e aumento nas vendas de automóveis refletiu consequentemente no aumento dos derivados de petróleo, em especial da gasolina, GLP e óleo diesel.

Pelo que temos observado hoje, é uma participação cada vez maior do mercado de gasolina. Em 1999 a gasolina automotiva ocupou o segundo lugar entre os derivados mais comercializados e o consumo crescerá 4,4% ao ano. Desde a implantação do plano real a demanda interna de gasolina vem aumentando, em consequência, as exportações de gasolina caíram, e o país passou de exportador de gasolina para

importador líquido de gasolina.⁴⁰ Como podemos observar no quadro baixo em 1998 o Brasil apresentou um superávit comercial no item de gasolina automotiva, dado as expansões realizadas na refinaria RLAM e os efeitos da crise econômica. De acordo com o projeto ANP-PUC/RJ de 1999, este número pode voltar a apresentar déficit em breve.⁴¹ Contudo, por enquanto, os dados não confirmam essa reversão, ao contrário, em 2000 o saldo do balanço comercial de gasolina foi positivo, as receitas com exportações duplicaram em relação a 1999.

O óleo diesel é o grande item de consumo, em 1999 representou 38,9% do total de derivados vendidos.⁴² Dada esta grande participação este item é bastante influenciado pelo comportamento da economia, portanto com a recuperação econômica do país, podemos esperar o aumento da demanda desse derivado. Durante a década de 90 as importações de diesel aumentaram, e o país passou a apresentar déficit crescente em diesel.⁴³ Em 1998 as importações, de acordo com dados da ANP, representaram cerca de 20% do consumo total de diesel no país. Em 1999 os gastos com importações desse item aumentaram 6,28% em relação a 1998, e de 1999 para 2000 praticamente dobraram, e a tendência é que essas importações cresçam mais ainda nos próximos anos.⁴⁴ Essa tendência reflete uma mudança na estratégia do governo que deve ter sido estimulada pela queda nos preços internacionais do petróleo e seus derivados. Em vez

⁴⁰ Ver tabela 3

⁴¹ Projeto ANP-PUC/RJ. Análise do Impacto da Abertura do Mercado de Brasileiro de Derivados de Petróleo. Rio de Janeiro, 1999. P.12

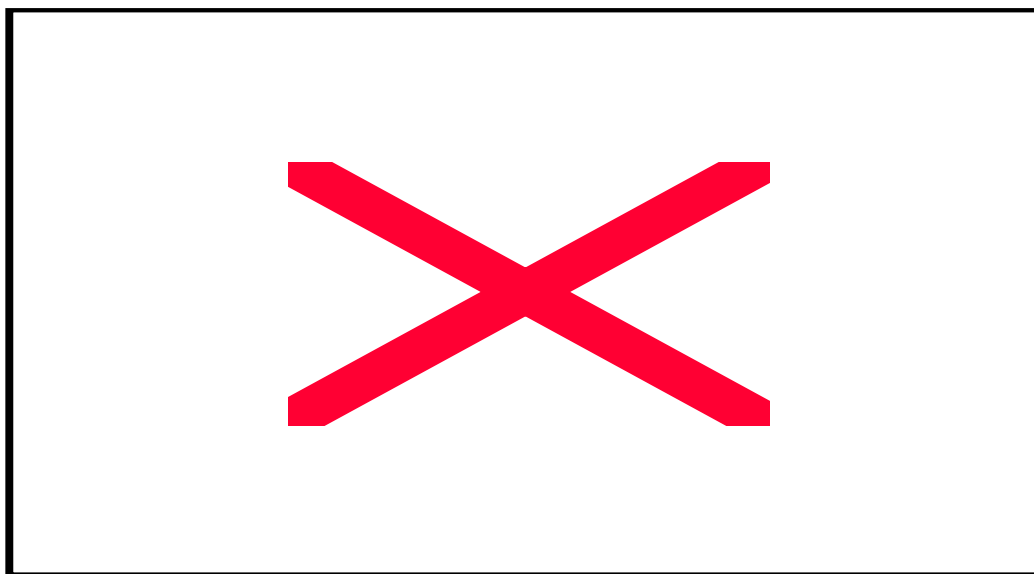
⁴² O dado de venda apresentado baseia-se no Demonstrativo de Controle de Produtos – DCP.

⁴³ Ver tabela 3

⁴⁴ Ver Gráfico 8

de expandir a produção, o governo optou por aumentar as importações para suprir a demanda não atendida internamente.⁴⁵

Gráfico 8



Fonte: SECEX

A situação do GLP não é muito diferente. De acordo com os dados de 1999, o óleo Diesel e o GLP foram os derivados importados em maior quantidade, representando, respectivamente, 33,0% e 31% do total importado.⁴⁶ Desde o início dos anos 80, o balanço comercial do GLP tem apresentado déficit constantes esse quadro deve permanecer nos próximos anos. Apesar do GLP tender a perder espaço para um de seus concorrentes, o gás natural, ele ainda continuará a absorver importantes mercados.⁴⁷

⁴⁵ Fonseca, Renato, Bevilaqua Afonso S. Avaliação dos Principais Impactos Econômicos Decorrentes da Liberação das Importações de Derivados de Petróleo no Brasil, Rio de Janeiro, 1999. P.12.

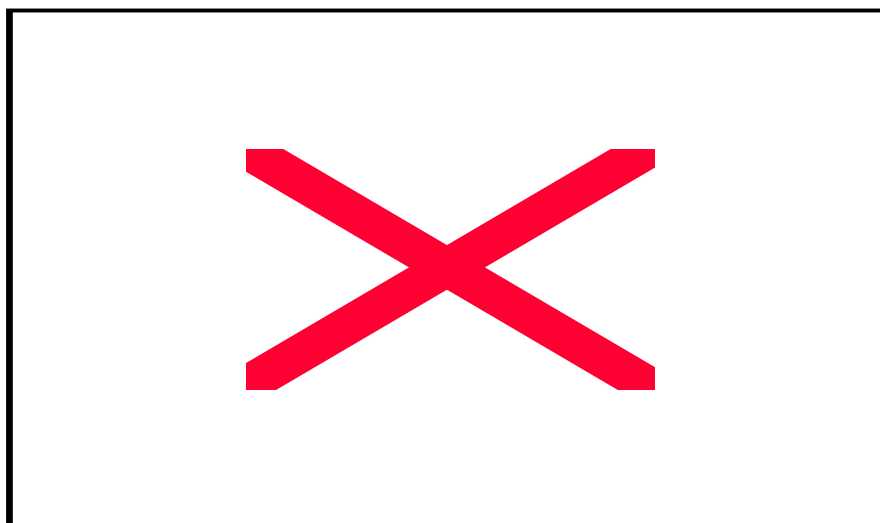
⁴⁶ Ver Gráfico 9.

⁴⁷ Projeto ANP-PUC/RJ. Análise do Impacto da Abertura do Mercado Brasileiro de Derivados de Petróleo, Rio de Janeiro, 1999. p.12.

Ao contrário dos demais, o óleo combustível apresenta superávites constantes. Como o consumo desse combustível vem apresentando uma tendência de queda e com a penetração do gás natural em usos industriais que deve substituir o óleo combustível, essa tendência provavelmente se acirrará, gerando mais excedentes exportáveis. Portanto, é provável que o superávit desse combustível aumente.

Embora a nafta tenha apresentado uma diminuição no volume importado de 26% em 1999 comparado a 1999, nos últimos 9 anos registrou uma taxa média de aumento da importações de 35,0%.⁴⁸ Isso, porque na década de 90 com crescimento da indústria petroquímica brasileira, houve um aumento da demanda por nafta, enquanto que no mesmo período as refinarias brasileiras reduziram a proporção de nafta produzida.⁴⁹ Dessa forma, houve reversão do superávit apresentado por esse derivado até a década de 80, passando a apresentar déficit constantes na década de 90.

Gráfico 9

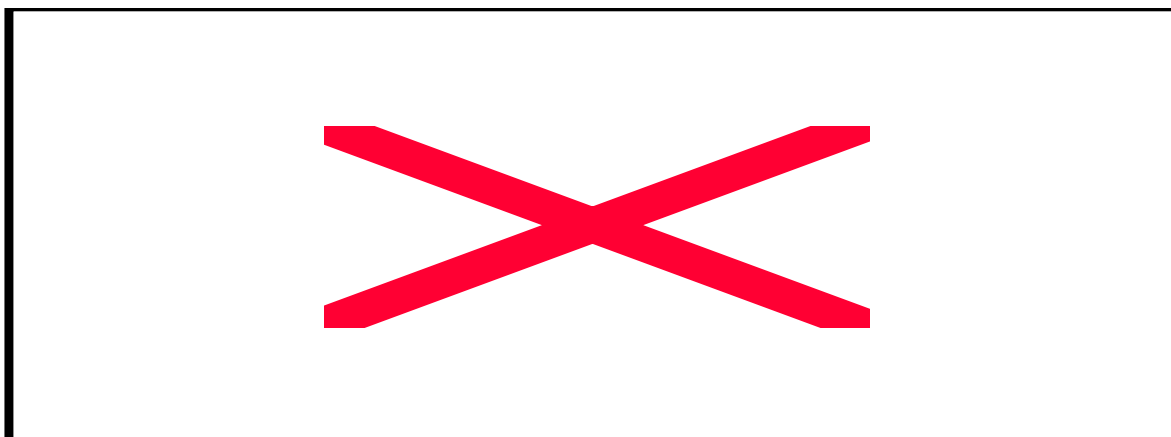


⁴⁸ Fonte do dado: SECEX

⁴⁹ Fonseca, Renato, Bevilque, Afonso S. Avaliação dos Principais Impactos Econômicos decorrentes da Liberação das Importações de Derivados de Petróleo no Brasil, Rio de Janeiro, 1999, p.15.

Tabela 3

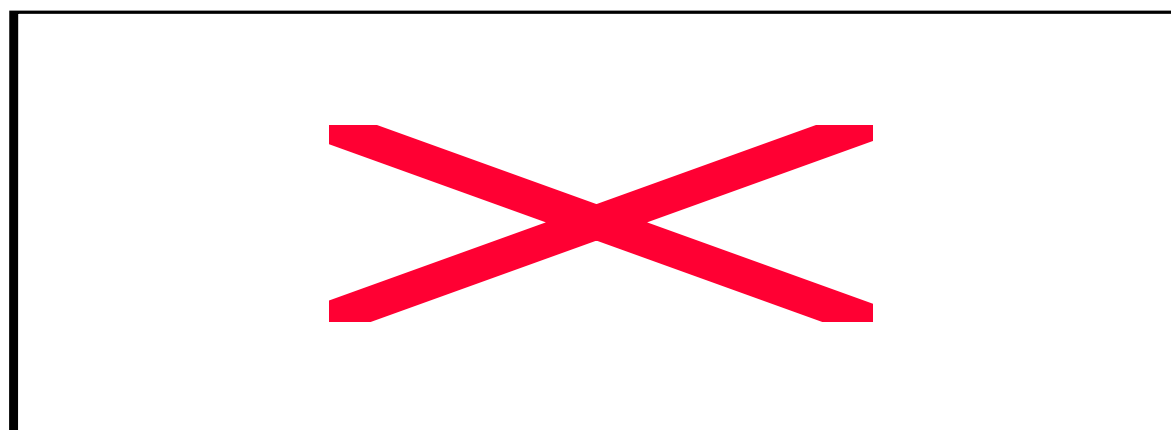
**Dispêndio com importação e receita com exportação de Derivados de
Petróleo (10³ US\$ - FOB²)**



Fonte: Petrobras e SECEX

Tabela 4

**Dispêndio com importação e receita com exportação de Derivados de
Petróleo (10³ US\$ - FOB²)**

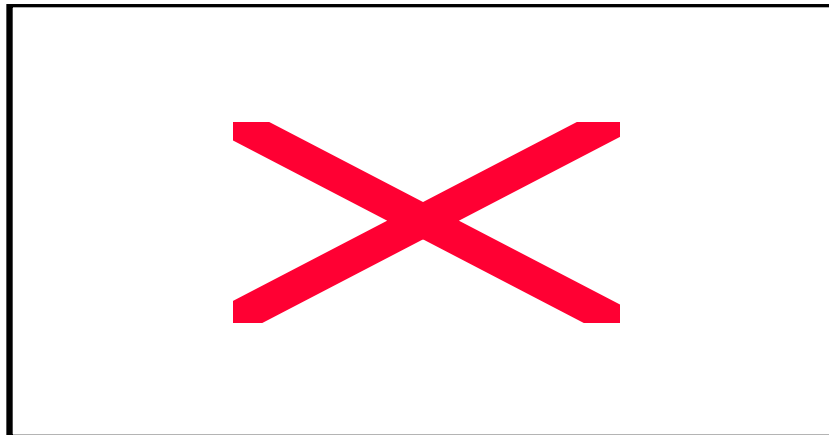


Fonte: Petrobras e SECEX

O gás natural como já foi mencionado tende a ganhar mercados, apesar da deficiência de infra-estrutura de transporte a demanda deste combustível deve aumentar. A produção de gás alcançou 11,9 bilhões de m³. Com esse volume produzido, o Brasil ocupou a 29^o posição no mercado internacional de produtores de gás natural. O consumo de gás natural aumentou praticamente em todo o país. Além disso, em 1999, iniciou-se o processo de importação de gás natural no Brasil, resultado da conclusão das obras do gasoduto Bolívia-Brasil, essas importações devem suprir a demanda potencial de gás no Brasil, especialmente nos estados sul e sudeste. O governo estabeleceu uma participação de 12% do gás natural na matriz energética em 2010, o que significa uma perspectiva de crescimentos anuais extremamente relevante.

No âmbito geral as importações de derivados de petróleo aumentaram 575% no biênio 1989/90. De fato as importações de derivados cresceram muito rapidamente na última década, enquanto que as exportações caíram. Se observarmos a evolução dos principais derivados de petróleo apresentada podemos perceber as mudanças ocorridas na década de 90, quando o Brasil passou a apresentar déficit constantes e crescentes no balanço comercial de produtos refinados, deixando de ser um exportador líquido para ser um importador líquido de derivados de petróleo⁵⁰

Tabela 5



Fonte : A Evolução do mercado Doméstico e do Comércio Exterior de derivados de Petróleo e Gás Natural ⁵¹

Essas mudanças decorreram da condução das políticas de comércio para os setor de petróleo na década de 90. O governo adotou novas estratégias de comercialização que basicamente se resume na substituição parcial da importação de petróleo bruto pela importação de derivados. Até então o Brasil importava petróleo bruto para atender a demanda excedente de derivados, atualmente essa demanda tem sido suprida através da importação direta do derivado.

O petróleo é um dos maiores responsáveis pela dependência externa energética do país. Na década de 70 o petróleo representava cerca de 85% de dependência externa. Em 1979, no segundo choque do petróleo, o Brasil adotou uma política de redução da dependência externa, conforme já foi mostrado no início do trabalho, reduzindo consideravelmente as importações de petróleo. Desde então, as importações vem diminuindo, com uma leve tendência a estabilização nos últimos anos. Enquanto que as

⁵⁰ Na tabela podemos verificar uma demanda maior que a oferta de alguns derivados de petróleo, desde 82 como é caso do GLP e óleo diesel.

⁵¹ Elaborado pelo autores do trabalho descrito com base em estatísticas do Balanço energético Nacional, MME, 1998

importações de derivados vem seguindo uma tendência contrária, crescendo a taxas bastante elevadas nos últimos anos. Tornando evidente o processo de substituição das importações de petróleo bruto por importação de derivado de petróleo.

É diante de tal mudança estratégica, que a liberalização total da importação dos derivados de petróleo poderá trazer benefícios para o setor petrolífero no Brasil. Para avaliar os benefícios não podemos ignorar os efeitos de tal política sobre os preços dos derivados no mercado interno. Vale lembrar, que de acordo com os cálculos do preço de refino no Brasil, já mencionados, o setor de refino não deve sofrer muito com a liberalização dos preços.

VI. CONCLUSÃO

Com a nova regulamentação da Indústria de petróleo estamos passando de um modelo fortemente intervencionista para um regime aberto no qual está predefinida a presença da estatal no mercado. As profundas transformações devem levar a um acelerado desenvolvimento nos próximos anos.

Desde a década de 90 o governo tem estabelecido uma política de liberalização do setor. Contudo, por mais que houvesse esse movimento, não havia um padrão organizado e determinado de mudanças, só agora o governo está colocando a casa em ordem, estruturando e instrumentalizando o setor. Apesar das mudanças serem lentas, importantes modificações estão ocorrendo na indústria de petróleo nesse últimos anos. Para um país fortemente intervencionista com pouca experiência no mercado competitivo, obviamente não é da noite para o dia que vamos atravessar para um mercado aberto. É um fato que não podemos pular essa etapa do processo. Não é à-toa que foi definido um período de transição para que sejam estabelecidas as regras que irão conduzir e preparar as transformações na indústria do petróleo. Estamos ainda no primeiro degrau das mudanças, desmonopolizando o setor, não podemos portanto ignorar a presença da estatal.

Mas para que surta os efeitos desejados, está muito claro que a desregulamentação envolve todos os setores da indústria de petróleo e precisam acontecer num mesmo ritmo.

A distribuição é o que apresenta as maiores distorções em relação ao preço. Aí tem um pano de fundo. A tendência de aumento da produção de petróleo, ainda que fator positivo, tem que ser considerada pois afeta negativamente seu preço no mercado externo. Outro fator de mudança importante refere-se a política de substituição das importações de petróleo bruto por derivados de petróleo. Se estamos importando menos petróleo e importando mais derivados de petróleo, qual será o efeito disso na já desequilibrada balança comercial? Como coloquei ao longo do trabalho, a abertura comercial foi definida como uma peça fundamental para que se possa estabelecer um ambiente competitivo no mercado nacional. A incapacidade do setor de refino nacional de atender a crescente demanda dada a falta de investimentos torna a alternativa de importação a solução para atender esse excesso de demanda podendo trazer benefícios para o setor de petróleo nacional .

Além disso, existe capacidade ociosa de refino no mundo e por isso, muitas empresas estão procurando novos mercados. Portanto, a abertura comercial dos derivados nacionais, provavelmente, atrairá o interesse dessas empresas, que uma vez aqui estabelecidas irão aumentar a competitividade.

Muitas dificuldades precisam ser superadas para que o setor de petróleo no Brasil esteja preparado para uma abertura total e irrestrita. Neste sentido vale lembrar que existem grandes distorções no refino, transporte e abastecimento que foram

explicitadas no decorrer do trabalho e portanto precisam de tempo para adequar-se a nova realidade.

VII. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Franke, Milton. *Petróleo tem Futuro no Brasil mas é preciso mudar*, Rio de Janeiro: McKaklausen, 1993.

IBP, FGV. *A Nova Regulamentação da Indústria do Petróleo*, Rio de Janeiro, maio de 1996.

Projeto ANP-PUC/RJ. *Análise do Impacto da Abertura do Mercado Brasileiro de Derivados de Petróleo –Relatório Final*. Rio de Janeiro, agosto de 1996.

Fonseca, Renato, Bevilaqua, Afonso. *Avaliação dos Principais Impactos Econômicos decorrentes da Liberação das Importações de Derivados de Petróleo no Brasil*, Rio de Janeiro, julho de 1999.

Agência Nacional do Petróleo. *Dois Anos/ANP*, Rio de Janeiro, 2000.

Agência Nacional do Petróleo. *Anuário Estatístico 1999*. Distrito Federal, MME, 1999.

Brasil, Congresso Nacional. *Texto da Lei nº 9478 promulgada e assinada em 6 de agosto de 1997*. Distrito Federal, 1997.

PUC-Rio. Contrato de cooperação ANP-PUC.Rio. Mecanismos de Estímulo às Empresas Concessionárias de Petróleo a adquirirem Equipamentos/Materiais e Serviços no Mercado Nacional, Rio de Janeiro, Fevereiro de 1999.

Petrobras. Relatórios Anuais, Rio de Janeiro, 1999/2000.

Agência Nacional do Petróleo. Anuário Estatístico 2000. Distrito Federal, MME, 2000.

Revista Tecnologia. O Compromisso Social do Petróleo, nº162, Rio de Janeiro, julho de 2000.

Revista TECHNO. Petróleo, negócios e desenvolvimento. Edição 16, Rio de Janeiro, 2000.

Arthur Andersen, Cambridge Research Associates. World Oil Trends, 1997.