

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Departamento de Economia

Monografia de Final de Curso

Evolução do Mercado de Derivados de Petróleo

Face a Desregulamentação do Setor

Petrolífero no Brasil

Marcos Afonso Cerutti Porto Carvalho

Número de Matrícula 9314709

Orientador: Renato da Fonseca

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

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

Índice

<i>I. INTRODUÇÃO</i>	<i>4</i>
<i>II. A EXPERIÊNCIA MUNDIAL</i>	<i>9</i>
<i>III. O MERCADO NACIONAL</i>	<i>18</i>
<i>III.i Os ÓRGÃOS REGULADORES ATÉ 1996</i>	<i>19</i>
<i>III.ii O NOVO ÓRGÃO REGULADOR – ANP</i> <i>(AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO)</i>	<i>27</i>
<i>III.iii A OFERTA E A DEMANDA DOS DERIVADOS DE PETRÓLEO</i>	<i>31</i>
<i>IV. As Perspectivas para o</i> <i>Novo Mercado Nacional</i>	<i>40</i>
<i>V. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	<i>60</i>

I. INTRODUÇÃO

Em novembro de 1995, foi promulgada a emenda constitucional nº 09, que trata da “quebra” do monopólio do setor petrolífero, até então em poder da Petrobrás, e que passa a ser exclusivamente da União. Segue-se a Lei nº-9 478 de 6 de agosto de 1997, que define um novo marco legal para o setor. A “Lei do Petróleo”, como ficou conhecida, é bastante extensa e complexa, mais de oitenta artigos estão subdivididos em dez capítulos, e detalhista: cria um mecanismo de concessão do direito de exploração e produção, institui o Conselho Nacional de política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), dispõe sobre o processo de ratificação dos direitos da Petrobrás nas áreas onde já opera, estabelece as autorizações para as operações de refino, processamento de Gás Natural e transporte de petróleo antes exclusiva da Petrobrás, dispõe sobre medidas transitórias e finais, entre as quais a meta de liberalização completa dos preços e das importações em três anos (a partir da publicação da Lei), ou seja, em 6 de agosto de 2000. Com esta nova perspectiva implanta-se um novo cenário para a mais utilizada matriz energética de nosso país com um impacto capital para a economia nacional, tendo meia década de profunda reestruturação.

O reposicionamento estratégico das empresas, tanto no varejo quanto de distribuição, tanto estrangeiras como de capital nacional se faz presente dado, o quase cartel instalado nas atividades de revenda e distribuição que deu lugar a um oligopólio diferenciado em ebulição permanente, onde a competição é acirrada pelo movimento

das franjas (movimento este somente realizado pela tentativa de pequenas e médias empresas tentando ganhar mercado).

Identificar os grandes desafios para a regulação do setor nos próximos dez anos e tentar orientar ao leitor uma perspectiva de futuro sobre o tão nebuloso mercado que hoje paira sobre o petróleo e seus derivados é o objetivo principal deste trabalho. Esta porém é uma longa e ampla pauta de atuação, sendo bastante ousada, levando em conta a falta de tradição brasileira em matéria de regulação de monopólios e oligopólios. Para termos como exemplo o grau de dificuldade de tal análise, a própria Lei dá a entender que o período de transição é de três anos. Haja visto que estes três anos já passaram e pouca coisa ainda temos como perspectiva futura temos a consciência que este período é muito pouco pois parte-se do nada. A extinção do órgão regulador – o Conselho Nacional do Petróleo – em 1990 (Governo Collor), não só levou a perda da memória do setor, mas também fez a administração pública se abster por completo da regulação e fiscalização da indústria petrolífera.

Na primeira parte deste trabalho terá como tema as experiências externas, uma breve revisão da experiência internacional que ressalta o anacronismo da situação do país além de sublimar a natureza particular do mercado em si, tendo como um dos poucos pontos em comum a apropriação do Estado de grande parte do excedente econômico gerado na indústria. Como ponto principal nesta primeira fase deste projeto colocar-se-á uma análise das importantes mudanças verificadas durante as duas últimas décadas do século XX.

A Segunda parte deste trabalho fará uma cronologia sobre a regulamentação do setor petrolífero no país. Analisando os órgãos reguladores que atuaram no mercado brasileiro de petróleo desde 1938, compararemos os órgãos reguladores uns com os outros, tentando colocar para o leitor o que acontecia na esfera política nacional durante este período de regulamentação. A aparição da nova ordem se fará presente na terceira parte que analisará a ANP e a nova política energética nacional.

No intuito de situar o leitor deste sobre a demanda e oferta nacional de derivados e de petróleo nacional, faremos na quarta parte deste trabalho uma breve análise sobre os movimentos deste comércio, tanto interno quanto externo.

Na quinta parte, colocaremos de maneira ampla as possíveis conseqüências da quebra do monopólio do petróleo sobre o mercado de derivados como função de vários aspectos naquela parte citados.

A tentativa deste trabalho é orientar o leitor para uma leitura mais clara dos fatos que rapidamente atordoam o mercado, pois a há um grande vazio no que diz respeito as publicações sobre a evolução da indústria do petróleo em nossa língua, os poucos livros existentes possuem pequenas tiragens e só especialistas tem acesso. A maior fonte de estudo para este tema são artigos editados em jornais e revistas, além de teses e trabalhos universitários realizados por diferentes departamentos das mesmas. Esta dificuldade de acesso às informações, somada ao caráter técnico das análises e discussões, acaba dificultando e muito a compreensão do leitor ou mesmos daqueles profissionais que no setor atuam. É neste sentido que este trabalho tenta atuar junto a todos os leitores, juntando uma gama de informações separadas e tentando fazer uma

análise simples do que de fato poderá ocorrer neste setor de suma importância para a economia nacional.

II. A EXPERIÊNCIA MUNDIAL

Construído por Jonh D. Rockefeller nos últimos trinta anos do século XIX, o monopólio da Standard Oil, nos Estados Unidos, foi contestado juridicamente a partir de 1895 e de seu desmantelamento, em 1911, surgiram três entre as maiores multinacionais do Petróleo: Mobil Oil, Socal (Chevron) e Exxon. A contestação de fundo econômico ocorreu em 1901, com a descoberta de um petróleo de qualidade, abundante e facilmente acessível no Meio-Oeste e sul do país. Embora ignoradas pela Standard Oil, as rendas geradas por estas reservas foram a fonte de crescimento para duas outras empresas que rapidamente ganharam peso internacional: Texas Co (Texaco) e Gulf Oil. Como a utilização dos derivados também se disseminava pela Europa e extremo oriente, estas duas últimas se encarregavam de exportar o óleo Texano para estes novos mercados. No resto do mundo, a Royal Dutch e a Shell já exploravam campos em Sumatra, Bornéu e na Rússia e, unidas em 1907, formaram o maior grupo petrolífero de origem não americana. Em 1914, para garantir o abastecimento de mazuto e seus navios e não depender da Shell, Wiston Churchil, então Almirante chefe da Armada Britânica, convenceu o parlamento inglês a aprovar a compra da Anglo-Persian, o que foi o ponto de partida para a construção da British Petroleum. Nas primeiras duas décadas deste século, portanto verifica-se a crescente contestação da posição que a Standard Oil conquistara no final do século XIX, esta quebra do monopólio da Standard Oil é acompanhada por um aumento da competição, por uma busca desenfreada por novos mercados e por freqüentes guerras de preço. A concorrência era plena e como os custos de produção estavam em franca queda, os preços tinham também bastante espaço para cair, que em um primeiro momento acontece.

A situação volta a se inverter a partir de 1928. As barreiras, relacionadas ao acesso das jazidas de menor custo de extração, foram erguidas por intermédio de acordos secretos entre as grandes empresas. Os acordos da “Linha Vermelha” e de “Achnacarry” pretendiam regular a produção do petróleo no mundo e envolviam a Esso, Shell, Mobil, Anglo-Persian (BP), Socal (Chevron), Texas Co, Gulf Oil e C.P.F. (futura Total). Efetivamente, até 1950, estas empresas (tirando a Total) formaram o “Cartel das sete Irmãs”, logrando estabelecer um sistema de preços – *Gulf Plus* – que garantiria, por um lado, a apropriação das rendas geradas no Lago Maracaibo e no Golfo Pérsico e, por outro, impedia que a queda nos custos, resultante do desenvolvimento das novas regiões, repercutisse nos preços internacionais. O Cartel também conseguiu estabelecer um controle eficiente da produção, de modo a equilibrar a demanda em crescimento exponencial e a oferta das empresas já instaladas, sem permitir a entrada de novos produtores.

Após a II Grande Guerra o mercado do petróleo experimenta uma nova abertura. Inúmeras questões judiciais abertas principalmente nos fóruns americanos, acabaram revelando o conluio das sete irmãs fazendo com que houvesse uma reação em cadeia por parte de vários países, criando assim, suas próprias empresas nacionais de petróleo, empresas estatais como a Eni (Agip) na Itália, ERAP (Elf) francesa, NIOC no Irã, Petrobrás no Brasil, YPF na Argentina, CVP na Venezuela. Além disso, o poder de mercado do cartel é reduzido pela expansão natural das novas regiões produtora aonde estas empresas não tem acesso. Portanto, os custos de produção caem na década de sessenta, forçando o preço para baixo. Porém vale ressaltar que as sete irmãs ainda em

1970 controlavam 90% da produção no Oriente Médio e 80% das exportações mundiais de petróleo.

O poder de fixar os preços mudou de mãos, em 14 de setembro de 1961, após a criação de um novo cartel, a OPEP, que reúne os países exportadores de Petróleo (Arábia Saudita, Argélia, Emirados Árabes, Gabão, Indonésia, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Qatar e Venezuela.). De lenta construção o novo cartel só teve realmente condições de ditar os preços internacionais a partir de 1973, quando o barril de petróleo passa de U\$ 3 para U\$ 12. O processo de nacionalização das reservas e do capital petrolífero nos países membros se estendeu por toda década de 1970 e, entre 1978 e 1980, no auge do exercício de seu poder, a OPEP elevou o barril de U\$18 para U\$36. O poder deste novo cartel durou pouco mas teve um arrasador resultado na economia mundial. Isto se deu em decorrência de que a alta do petróleo gerou condições suficientes para outras empresas ou países desenvolverem seus programas de pesquisa, além de viabilizar muitas áreas que até então não eram viáveis pelo então preço do barril do petróleo, assim novas regiões foram descobertas e ou desenvolvidas. Um outro problema que a OPEP teve, apesar de ter sido em menor grau, foi o dilema que ela encontrou em controlar, após a elevação do preço, a pressão exercida por alguns estados membros. Era o clássico dilema do prisioneiro, todos acordavam em cobrar mais e, para isso, limitar a produção do grupo, mas sempre existia justificativa para desrespeitar as cotas fixadas para cada um. Até 1985, três países assumem o papel de reguladores de preços por deterem largas capacidades a custos muito baixos (Arábia Saudita, Kuwait e

Emirados Árabes). Mas no momento que a Arábia Saudita abandona seu papel de reguladora os preços tem novamente tendências de queda.

A abertura de mercado de petróleo e o fim do cartel dos países exportadores inauguram uma nova era de estagnação para o setor. A queda do consumo mundial, o excesso de capacidade e a perda do controle sobre o mercado resultaram nas baixas dos preços do petróleo e seus derivados. Com a queda nos lucros e conseqüentemente nos investimentos, a dimensão da crise se estendeu gravemente durante a década. No final dos anos oitenta, em decorrência da erosão do valor (relativo) de suas ações, cento e três empresas internacionais de petróleo e gás natural perderam 290 bilhões de dólares. No mundo todo a estimativa é que tenha se perdido algo em torno de 400 bilhões de dólares.¹

A redistribuição das cartas do jogo petrolífero, durante a década de 1970, resultou na “desverticalização” da indústria. De um lado, empresas multinacionais, agora sem reservas, mas ainda dispendo de um sistema de refino e distribuição e acesso aos principais mercados do mundo e, de outro, empresas estatais, novas proprietárias das reservas, mas sem contar com o acesso ao consumidor. A estratégia de adaptação das empresas envolvia várias frentes. No caso das antigas multinacionais, o ajuste privilegiou:

- i. A redução de custos, de início, dos custos variáveis através da redução de pessoal sobretudo. Entre mais de meio milhão de demissões efetuadas na indústria do petróleo americana, entre 1980 e

¹ Charles CONN e David WHITE, 1995

1990, 330 mil correspondia a atividades de exploração e produção.² Seguiu-se, então, a redução dos custos fixos, o que levou a uma reestruturação profunda de ativos, em geral orientada para a recentragem nas atividades petrolíferas.

- ii. Houve um substancial aumento nos investimentos de desenvolvimentos tecnológicos para exploração, produção e recuperação de jazidas. Nos EUA os investimentos em tecnologia petrolífera foram multiplicados por 2,3 no período entre 1973 e 1985.³ Estes investimentos resultaram numa substancial melhora na taxa de sucesso das campanhas exploratórias, embora não tenha sido tão imediata quanto se gostaria, caindo de 10 poços abertos para um com êxito para 4 poços abertos para se ter um com sucesso. Esta taxa de sucesso afeta positivamente a queda dos custos fixos desta indústria o que torna o investimento realizado no início um fato frutífero no futuro.
- iii. A reposição das reservas perdidas com as expropriações da década de 1970. Esta se deu em duas vertentes: uma primeira foi a busca por novas regiões exploratórias e uma Segunda vertente de aquisição de reservas já conhecidas através da simples compra, ou de operações de fusões e aquisições entre

² US Bureau of Labor Statistics

³ CUEILLE, J.P. e MASSERON, J., 1996

as empresas proprietárias. Entre 1970 e 1988, as 25 maiores empresas de petróleo e gás natural dos EUA se transformaram em 14 e o número de produtores independentes de 62 para 20.⁴

O problema das empresas estatais, beneficiadas pelas expropriações no Golfo Pérsico, Venezuela e Extremo Oriente era o oposto: Como escoar o petróleo barato e de ótima qualidade que possuíam. A valorização das exportações com a construção de um importante parque de refino no Golfo Pérsico, seguida da implantação de usinas petroquímicas e a diversificação destas exportações, com o aproveitamento do gás natural e a instalação de liquefação no sudeste da Ásia, na África e no Golfo foi a saída encontrada. Porém, o mais interessante foi o comportamento destas estatais após 1982. A busca pelo acesso direto ao consumidor dos países industrializados foi a característica mais impressionante no mercado na década. Entre 1980 e 1990, a lista de aquisições impressiona: O Kuwait adquiriu duas refinarias na Holanda e Dinamarca, perto de 3000 postos de gasolina na Escandinávia, Inglaterra, Itália, Benelux e importantes participações na BP e na Repsol de origem espanhola. A Líbia comprou a Tamoil italiana, a Gatoil suíça e a HEM alemã, todas dispendo de refinarias e postos revendedores em seus respectivos países. A Arábia Saudita adquiriu metade do controle de duas refinarias da Texas Co que somadas têm a capacidade para processar 615.000 bp/dia e 11.450 estações de serviço nos EUA, além de comprar 35% da Ssangyong coreana e 860 postos nas Filipinas. Os Emirados Árabes adquiriram 10% da Total

⁴ Survey of Oil and Gas Expenditure, 1991

francesa, 20% Cepsa espanhola e 20% de uma empresa americana. E por aí vai a lista de aquisições importantes feitas por estatais, tentando e conseguindo assim controlar todo o processo do mercado, do refino a ponta, ou seja, o consumidor final.⁵

Esta lógica é totalmente compreensível. Em 1992, as doze maiores controlavam juntas 89% das reservas de petróleo e 42% das reservas de gás natural e eram responsáveis por 39% da produção e 68% das exportações do mundo. Após estas numerosas aquisições, as empresas controlavam 12,8% da capacidade de refino mundial. Embora desproporcional, este cenário difere e muito do visto na década de 1970, quando estas mesmas estatais controlavam quase integralmente a produção no Oriente Médio e as exportações mundiais. O objetivo portanto é tentar alcançar ao máximo a realização de economias de escala, integração e envergadura e o acesso direto ao mercado consumidor.

Observamos assim, o surgimento de mega-conglomerados internacionais demonstrando no fundo uma volta da concorrência e, como tantas vezes na indústria, a queda dos preços. Porém o cenário de transformações da década de 1980, fragmentou a indústria de modo a gerar multinacionais sem reservas e estatais sem demanda, dando oportunidade de surgir um novo segmento na indústria, o dos intermediários (refinadores, transportadores e pequenos produtores). Como consequência direta para este fato temos um substancial incremento nas transações realizadas com o petróleo e seus derivados.

⁵ ABDALLA, K., 1995

Estas transações se multiplicaram e também se transformaram, notadamente com o fim dos contratos de longo prazo que vigoraram até o final da década de 1970. Em geral, os preços eram baseados no preço oficial de venda (*Official Selling Price*) estipulado pela OPEP, indexados segundo formulas complexas, não divulgadas e que faziam parte do contrato cujas negociações eram sigilosas. Portanto, não só as transações aumentaram mas também mudou-se o sistema de precificação do petróleo. Diminui-se também os tempos de contrato, com preços indexados aos do mercado e o ajuste, entre demanda e oferta, que era feito em bases trimestrais, atualmente é feito dia a dia.

III. O MERCADO NACIONAL

III.i Os ÓRGÃOS REGULADORES ATÉ 1996

O começo da indústria petrolífera no Brasil remonta a 1912 com as primeiras distribuições de derivados de petróleo, através de importações realizadas pelo governo federal em latas ou tambores comercializados nos grandes centros. Em 1937 entra em operação a primeira refinaria de petróleo em território nacional, a Destilaria Rio Grandense S.A., no Rio Grande do Sul, foi transformada afim de se refinar o petróleo que até o momento era 100% importado. Em abril de 1938 cria-se o Conselho Nacional do Petróleo com os decretos 395 e 398, editados pelo governo Getúlio Vargas. Órgão subordinado ao Ministério de Minas e Energia, este era responsável em fiscalizar e regular as atividades de refino, importação, distribuição e comercialização do petróleo e seus derivados. Em outubro de 1953, pela lei nº 2004, instala-se no país o monopólio da união sobre a pesquisa, lavra, refinação e transporte do óleo nacional, sendo criada, através do mesmo decreto a Petróleo Brasileiro S.A., Petrobrás S.A., para exercê-lo, seguindo assim a tendência mundial em relação a estatização do petróleo, suas reservas e seus derivados. Vale acrescentar que esta parte da história se configura num primeiro esboço de política energética no país, dado que até este momento, nada tinha sido feito com um mínimo de objetivo ou planejamento.

A Petrobrás S.A respondia por todos os setores da indústria petrolífera nacional, compreendendo a exploração, desenvolvimento dos campos e produção de petróleo, refinação, transporte e indústria petroquímica. Retira-se deste as indústrias e refinarias que já existiam antes do decreto que formalizou a estatização do petróleo,

caso da CBPI pertencente a Ipiranga, localizada no sul do país e a Refinaria de Mangueiras que hoje pertence ao grupo Peixoto de Castro, com participação da Repsol espanhola, localizada no Rio de Janeiro.

Além da União ser responsável por todo o setor petrolífero, através da Petrobrás S.A., ela também, através dos Ministérios de Minas e Energia e do Ministério da Fazenda, atuava com alto grau regulatório sobre as várias etapas da indústria do petróleo. Através da legislação vigente, o governo ditava todos os preços do setor, além da venda do derivado para as distribuidoras credenciadas (Shell, Atlantic, Ipiranga, Esso, Texaco e BR Distribuidora), a quem somente a Petrobrás S.A. tinha a permissão para o refino (excetuando as duas refinarias anteriormente comentadas), o estado estipulava o preço máximo de venda da distribuidora para a revenda e da revenda para o consumidor final. É válido ressaltar que nenhuma destas empresas distribuidoras cadastradas nesta época tinha a permissão para efetuar importações de derivados, ficando esta parte também somente a cargo do CNP, através da Petrobrás S.A.. A legislação vigente também impedia que uma mesma empresa detivesse concomitantemente, a distribuição de derivados e a revenda para o consumidor final. O argumento utilizado na época pelo conselho é que tal situação não estimulava a parceria comercial entre as partes envolvidas, podendo trazer uma centralização de renda que, na opinião dos legisladores e executores do programa nacional do petróleo, não era saudável para a sociedade brasileira como um todo.

O grande marco no Conselho Nacional do Petróleo, se dá na redemocratização do país. A passagem do governo militar para o primeiro governo civil depois de quase duas décadas de poder na mão dos militares transforma a cara do CNP. A redemocratização levava a substituição das elites dirigentes. O apego dos militares à questão petrolífera justificara, em 1938, a instalação do Conselho junto a presidência da república, seu posicionamento como órgão estratégico e sua direção pelas altas patentes do Exército Brasileiro. Porém, na transição do governo Figueiredo para o governo Sarney, e a conseqüente mudança da diretoria do órgão, por políticos civis, descaracterizam a função do órgão até então dada pelos militares. Até 1982, conseguimos enxergar, em estudos e artigos da época publicados pelo próprio conselho, que, mesmo sem julgar a eficiência de tal política, existia uma política nacional de política energética, após a transição porém não há nenhum indício de continuação ou mesmo de instauração de uma política energética nacional.

No final dos anos 80, o aspecto corporativista do órgão era mais do que evidente, onde as idéias e, principalmente, as atitudes de dirigentes, resistiam as modificações nas rotinas administrativas durante décadas⁶. Criara-se um emaranhado de normas, portarias e resoluções que serviam, por um lado para “legitimar” decisões tomadas em outras instâncias (Petrobrás, Ministério da Fazenda e Secretaria do Planejamento) e, por outro, para proteger aqueles negociantes já instalados, ou com melhores relações no órgão, além de defender em grande parte dos interesses dos

⁶ Como exemplo maior deste corporativismo, o então presidente do CNP, o Deputado Federal Delgado, do PT mineiro, defendia claramente, através de seus discursos políticos, da época, qualquer coisa que não fosse do interesse dos funcionários da Petrobrás S.A.

funcionários da Petrobrás S.A.. Em economia de regulamentação podemos dizer que o órgão estava completamente capturado.

Assim em 1990, com a substituição das elites no setor do petróleo, tinha-se a obrigação, para se começar uma nova política energética do país, acabar com o antigo órgão e delinear através de um novo órgão a futura política energética nacional. Porém, a falta de tradição reguladora do estado brasileiro – mais apropriadamente, de sua administração direta – e o fato do alto grau corporativista em todos os níveis do governo e da sociedade, determinaram antes mesmo da criação do órgão o seu “fim”.

Neste Contexto, os interesses em jogo eram enormes, tanto locais, quanto estatais e também estrangeiros, o que explica porque, a reforma administrativa de 1990 tenha criado um novo órgão, no lugar do antigo CNP. Além disso, ao lado das necessidades de controlar o fluxo financeiro e de fiscalizar as vendas, ganhavam força as idéias de melhorar a qualidade do produto e proteger o consumidor. Neste sentido, era preciso responder a um movimento de demanda popular que se formava no bojo de redemocratização do estado e da reconstrução da cidadania.

A resposta a esses anseios e às necessidades técnicas de acompanhamento e fiscalização do setor foram atendidas muito aquém das expectativas. Em momento algum os objetivos de política foram definidos claramente, nem mesmo sob qual órgão público caía tal responsabilidade, como há na nova lei que regulamenta o setor datada de agosto de 1996, que determina tal obrigação a ANP, criando assim um grande espaço na história da política petrolífera e energética nacional. Muito menos foi a destinação de

recursos para o mais novo órgão criado afim de substituir o CNP. O DNC – Departamento Nacional de Combustíveis – era o protótipo do descaso com a regulação do setor.

O recente descaso com a regulamentação do setor assemelha-se ao que se observou num imediato pós-guerra. O grande problema, para nós, é que nesta indústria as conseqüências tardam, mas são sempre significativas. É exatamente isso que não se deve desprezar os muitos indícios da completa desorganização do novo órgão regulador. Esta desordem foi de tal ordem que entre 1990 e 1994, não foi feito nenhum registro de empresas negociando com combustíveis líquidos, como também, até 1995, não existia nenhum cadastro de infratores à legislação vigente específica do setor. É provável que isto se dava pelo pequeno quadro de funcionários que o DNC detinha na época. Eram aproximadamente 650 funcionários, dentre estes, menos de trinta funcionários efetivos⁷ de nível superior dos quais apenas um contador, um químico, um economista, dois engenheiros e nenhum geólogo ou geofísico ou engenheiro de petróleo ou um tributarista. Existiam apenas 75 fiscais que eram responsáveis por todo território nacional, porém 55 estavam em Brasília e 20 espalhados em 5 estados. Como exemplo de descaso o estado do Rio de Janeiro todo tinha apenas 5 fiscais.

Além disso não existia uma consolidação de normas, que se transformaram em um amontoado de Resoluções, Portarias, Leis e Decretos Leis editados pelos mais diferentes órgãos públicos e que se acumulavam desde dos primeiros tempos do DNC.

⁷ Existiam ainda 33 cargos de confiança (Direção e Assessoramento de Nível Superior) que eram considerados pelo Ministério da Administração como funcionários efetivos (ou concursados).

Isto gerou uma grande dificuldade nos procedimentos administrativos do órgão, o transformando em antiquado e lento, a tal ponto que a informatização do Departamento até 1995 não tinha sido feita.

Como resultado deste total abandono das funções reguladoras temos que o DNC nunca soube exatamente quem e quantas empresas atuavam no setor. O mais grave disso, é que, por esta razão, não há nenhum registro nos laudos do DNC de vistoria a qualquer instalação do setor no período. Portanto, seria impossível o DNC ter algum mecanismo de controle e, nem ao menos de acompanhamento, dos estoques e do fluxo de abastecimento de petróleo, derivados e outros combustíveis, fato este, que era, segundo o governo, seu objetivo principal. À exceção da distribuição e venda de combustíveis líquidos, que ainda, por mínimo que tivesse, ainda tinha uma certa fiscalização, em toda a cadeia de petróleo nada era realmente controlado ou fiscalizado.

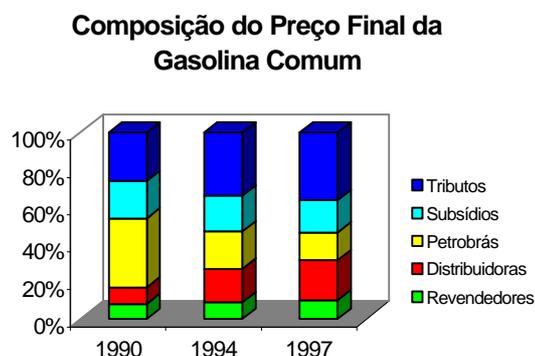
Não se perdia de vista, contudo, a importância da função reguladora na indústria do petróleo e do gás. Juntas, as cinco maiores empresas (de capital aberto) do setor respondiam por 17,5% do total de vendas das 500 maiores empresas do Brasil.⁸ Só a holding Petrobrás respondia por 7% do PIB do país. Ademais, o estado arrecada cerca de 30% em da renda gerada pelo petróleo⁹, visto que mais de 50% do preço da

⁸ Segundo a Conjuntura Econômica, em 1993. As cinco maiores empresas eram: Petrobrás, Shell, Texaco, Atalntic e Ipiranga. A Esso, que tinha venda comparável a Shell, não foi incluída por não possuir capital cotado em bolsa. Cabe assinalar que, em 1994, Atlantic (empresa da ARCO Co) e Ipiranga se associaram.

⁹ Estatística realizada pelo Professor e Diretor da ANP Luís Eduardo Duque Dutra com base na tributação sobre a gasolina. Este material ainda não foi publicado pois esta sendo aprofundado seu estudo pela própria agência.

gasolina nacional é composto por impostos, contribuições compulsórias e transferências financeiras.

Gráfico 1



Fonte: Conjuntura Econômica

Nesse sentido o governo mesmo que minimamente necessitava de um controle sobre esta conta. Assim, não se podia, apesar do descrédito gerado pelas ações do DNC neste período, largar a regulação como fator sem importância para o país. Apesar de parecer claro que alguns setores do governo perceberem tal importância, a corrente contra um setor regulamentário fortalecido impedia qualquer tipo de ação mais drástica em relação ao órgão, isto porque, o medo de se abrir de vez o monopólio

nacional do petróleo, e com isso, a possível privatização da Petrobrás, gerava um grande medo nos setores corporativistas da Petrobrás, que através de atitudes políticas, lideradas por partidos de esquerda, colaboraram para tal desprendimento em relação a regulamentação do setor neste período.

III.ii O NOVO ÓRGÃO REGULADOR – ANP (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO)

Criada com o objetivo de regulamentar todo o setor do petróleo no país, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) é uma autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME). Instituída pela Lei 9478, de 6 de agosto de 1997, e implantada pelo decreto nº 2455, de 14 de janeiro de 1998, a entidade funciona sob regime especial, incorporando todos os direitos, as receitas e atribuições pertinentes até a data de sua implementação ao Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), e responsabilizando-se também pela regulamentação e fiscalização da indústria do petróleo, como um todo, no Brasil.

A ANP, diferentemente do DNC, deverá cuidar mais da implementação de políticas energéticas nacionais além de orientar, através de uma forte regulamentação, o novo setor petrolífero nacional que surgirá devido a quebra do monopólio do petróleo pela União. Portanto, a tendência é que o Estado deixe de ser um executor do seu monopólio sobre o petróleo, responsabilizando-se apenas pela fixação de normas e pela vigilância sobre os agentes econômicos do setor. Neste sentido, a Petrobrás S.A., como qualquer outra empresa que tenha intenção de participar deste novo mercado, terá que se submeter ao poder regulatório da agência e se ajustar às regras do mercado. Podemos ressaltar neste contexto, que a partir disso, a Petrobrás S.A. terá que tornar públicas algumas informações ainda pouco divulgadas, como é o caso de dados de natureza geológica, produção, reservas, estudos de rentabilidade, planos de investimentos e participações governamentais, entre outros.

A ANP tem total autonomia em relação ao Ministério de Minas e Energia, porém isto não tira a sua importância em relação a definição de política energética no país. A mesma lei que criou a ANP, criou também o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE – entidade sem estrutura administrativa, com finalidade única de assessorar o Presidente da República em assuntos de energia, incluindo nestes assuntos o petróleo e a eletricidade.

Dos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, estão o aproveitamento racional das fontes de energia preservando sempre o interesse nacional. Coloca como prioridade o desenvolvimento através da ampliação do mercado do petróleo como um todo protegendo sempre os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. Numa colocação importante da Lei, porém que deixa dúvidas no sentido de quem deterá a partir da quebra do monopólio os estoques reguladores que hoje estão sob responsabilidade da Petrobrás S.A., pois na lei só se cita que ela é a fiscalizadora do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis para o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis¹⁰, a agência fica responsável por garantir o fornecimento de derivados de petróleo por todo território nacional, agindo sempre que a livre concorrência estiver ameaçada. A incrementação do uso do gás natural como fonte energética, também faz parte, com grande ressalva e importância, dos objetivos da Política Energética Nacional.

A ANP também fica responsável pela promoção de estudos visando a delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de prospecção,

desenvolvimento e produção, além de regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando o levantamento de dados técnicos, destinados a comercialização, em bases não exclusivas do petróleo nacional. Além disso ela também é responsável pela elaboração de editais que promoverão as licitações para a concessão de áreas para exploração e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando sua execução.

Fica sob responsabilidade da ANP, consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação.

Dado o fato de que o preço dos derivados de petróleo já tinham sido liberados em 1996, através da portaria ministerial número 59 do Ministério da Fazenda, de 23 de março daquele ano e novamente liberada, porém com maior abrangência, através de nova portaria inter-ministerial, esta do Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda, fica a agência responsável pela fiscalização da aplicação dos preços finais e intermediários do setor, comunicando ao CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica toda vez que a agência tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, para que o CADE adote as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente.

É neste sentido que a agência tem em seus planos, de curto prazo, descentralizar e, ao mesmo tempo, intensificar as atividades de fiscalização em todos os

¹⁰ Lei nº 8176, de 8 de fevereiro de 1991

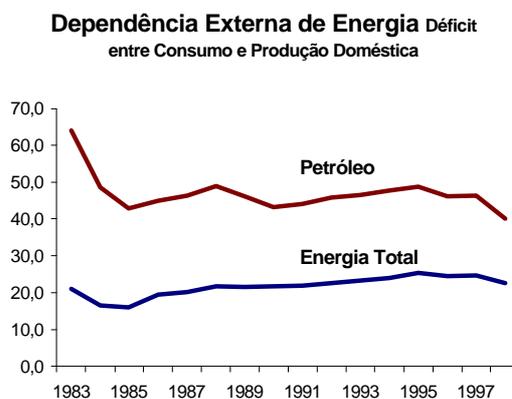
segmentos envolvidos na cadeia de comercialização de combustíveis. Entre outras coisas a ANP tentará modificar o Decreto nº 1501, de maio de 1995, para adotar medidas mais rígidas de fiscalização e punição a postos revendedores que adulterem os produtos oferecidos ao consumidor.¹¹ A decisão de se tomar medidas mais duras contra os infratores (prevendo, inclusive, pena de prisão) já vinha sendo estudada pelo DNC, porém por todos aqueles problemas antes explicados, não foi levado adiante.

¹¹ Entrevista do Presidente da ANP, David Zylbersztajn, a revista Posto de Observação, nº 203 .

III.iii A OFERTA E A DEMANDA DOS DERIVADOS DE PETRÓLEO

A demanda por petróleo vinha em queda, em termos relativos, desde o choque do petróleo na década de 1970. Como resultado de uma política de redução da dependência externa de energia, principalmente a partir de 1979 - segundo grande aumento do preço internacional do petróleo - as importações líquidas deste produto e de seus derivados caíram de quase um milhão de barris equivalentes de petróleo por dia (bp/dia) em 1979, 85% de dependência externa, para cerca de 420 mil bp/dia em 1985, 43% de dependência externa.¹² Assim na primeira metade dos anos 80, o déficit entre consumo e produção domésticos caiu a metade.

Gráfico 2



Fonte : Balanço Energético Nacional, MME, 1999

O Petróleo é o maior responsável pela dependência externa no suprimento de energia, cerca de 46% . No início da década passada mais de 80% do petróleo consumido internamente era importado. Essa participação reduziu-se rapidamente para

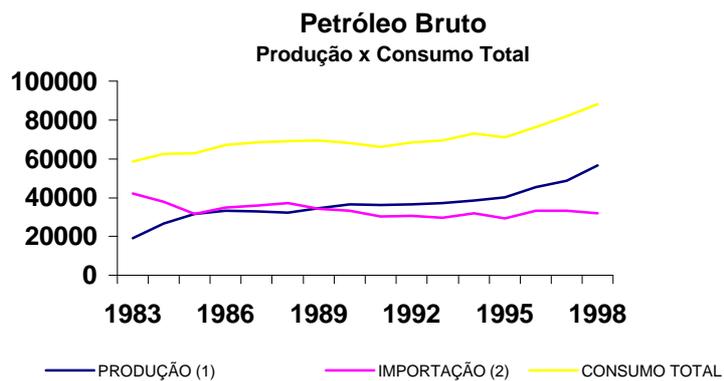
50% ao final da primeira década, desde então ela vem se reduzindo gradualmente, caindo para 40% em 1997.

A utilização do petróleo como fonte energética vem se mantendo estável desde a década de 80, com uma leve tendência de queda. A participação dos derivados de petróleo no consumo final de energia foi de 33% em 1970, passou a 43% em 1979, retrocedeu a 31% em 1985 e, atualmente, encontra-se no patamar de 35%. O que demonstra uma clara continuidade em relação a política energética nacional, sem mudanças de tendência em relação a utilização dos derivados de petróleo como fonte de energia, dado que, apesar de pequenas variações, ela tendeu a constância durante este período.

A produção de petróleo, depois de passar por uma estagnação no período 1970/79 - média anual de 170 mil bbl/dia - passou a crescer acentuadamente, apresentando em 1998, média diária de 1001 mil bbl (incluindo LGN). As reservas provadas de petróleo também evoluíram, mantendo-se sempre em níveis superiores a dez anos da produção. A produção de gás natural mais que acompanhou a de petróleo passou de 1,9 a 9,9 bilhões de m³ no período 1979/98.

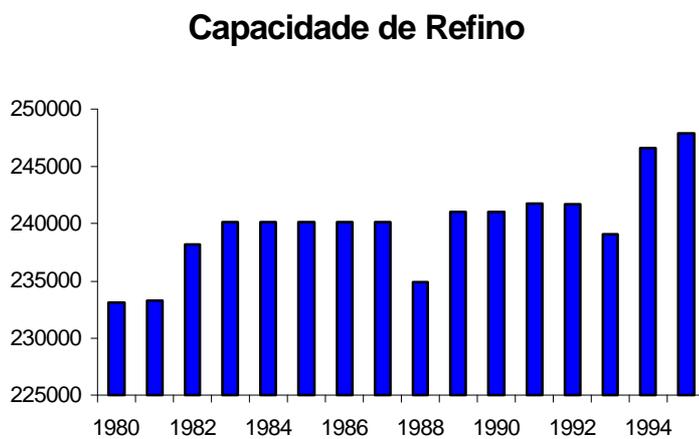
¹² Características do Desenvolvimento Energético Brasileiro - Período 1970/98 , publicado pelo MME, 1999

Gráfico 3



Fonte : Anuário Estatístico da ANP 1999

Gráfico 4



Fonte: Anuário Estatístico ANP, 1999

Podemos perceber que apesar da produção doméstica vir aumentando continuamente, a capacidade de refino manteve-se inalterada no período considerado. Apenas nos últimos dois anos há uma elevação sensível na capacidade de refino que salta de 248 para 288 m³ por dia de operação. Cabe notar que tal estabilidade já era esperada, na medida que o consumo doméstico também manteve-se relativamente estável. Na primeira metade dos anos 90, nossas refinarias possuíam 20% de capacidade ociosa, variando para 24% no final de 1997.

A demanda por derivados de petróleo nacional não está sincronizada com a oferta determinada pela nossa capacidade técnica de refino. Portanto encontramos um déficit tecnológico¹³, que é definido como a diferença entre as demanda e ofertas relativas (proporcionais) do derivado, no consumo de alguns derivados. Podemos observar na tabela abaixo o déficit apresentado no período de 1981/97. Há um claro excesso de demanda em certos derivados, assim por opção de política, temos uma política importadora afim de suprir tal fato. Como exemplo clássico deste déficit tecnológico podemos pegar o óleo diesel¹⁴. Como foi colocado acima este combustível possui um significativo déficit tecnológico como resultado do viés do transporte de carga e passageiros nacional em favor do transporte rodoviário.

¹³ Termo utilizado pelo Professor Renato da Fonseca em seu trabalho : A Evolução Recente do mercado Doméstico e do Comércio Exterior de derivados de Petróleo e Gás Natural ; Junho de 1999

¹⁴ Examinar Tabela 1

Tabela 1

**Produção Nacional de Derivados de Petróleo
Déficit Tecnológico**

	1982-85	1986-89	1990-93	1994-97
Óleo Diesel	2,2	2,5	2,6	1,2
Óleo Combustível	-2,6	-2,5	-3,7	-3,6
Gasolina	-1,9	-3,8	-2,6	2,0
GLP	2,8	3,8	3,9	3,4
Nafta	-1,8	-1,7	-0,7	0,8
Querosene	-1,2	-0,7	-0,7	-0,6
Outras	2,0	2,0	1,2	0,9
Outras Não-Energ.	0,5	0,3	0,0	-0,2

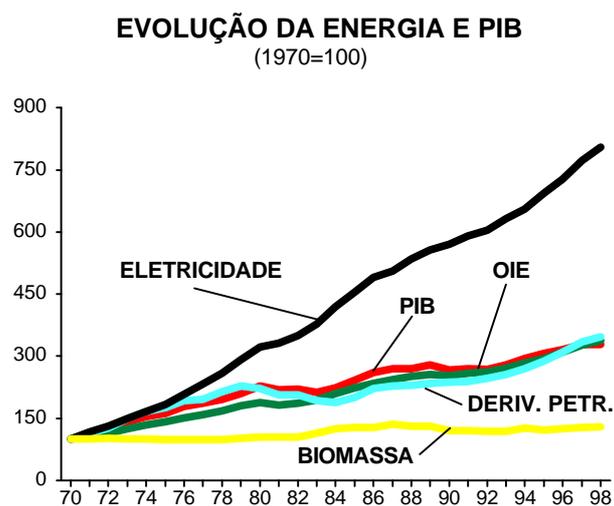
Fonte : A Evolução Recente do mercado Doméstico e do Comércio Exterior de derivados de Petróleo e Gás Natural¹⁵

No período 1970/98, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 4,3% , apresentando comportamentos distintos a cada década - 8,6% nos anos setenta, 1,6% nos anos oitenta e 2,9% nos anos noventa. No mesmo período, a Oferta Interna de Energia-OIE apresentou praticamente igual desempenho – 4,4%, determinando, uma elasticidade-renda de 1,02. Ao nível da demanda de energéticos, os derivados de petróleo apresentaram uma elasticidades-renda de 1,05. Podemos observar na Tabela 2, uma queda das duas elasticidades, tanto da Oferta Interna de Energia quanto da demanda por derivados de petróleo, quando calculadas no período como um todo, de 1970 a 1998 e comparadas a períodos menores. Apesar desta variação poder representar um erro ao se diminuir a série, a queda das elasticidades, considerando que não há erro, isto demonstrará a queda da sensibilidade tanto da oferta quanto da demanda por derivados de petróleo em relação a renda. Assim apesar da tendência que

há da diminuição da taxa de crescimento nacional entre 1997 e 1999, o reflexo tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda de derivados tende a ser diminuída exatamente pelo fato da queda na sensibilidade em relação a renda. Isto pode ser explicado pelo fato do Brasil ser um país ainda em fase de industrialização, e apesar da diminuição no ritmo de crescimento da economia, há ainda o surgimento da indústria nacional, que necessita necessariamente de energia. Podemos colocar que nem a demanda nem a oferta tenderão a crescer de maneira rápida porém deverá continuar aumentando, mesmo que em um ritmo lento. Em 1998, por força da crise nos países asiáticos, o Governo Brasileiro determinou medidas que levaram a uma forte retração no crescimento econômico. Ocorre, entretanto, que na área de energia, os energéticos associados ao bem estar da população, mantiveram em crescimento os níveis de consumo, como é o caso da eletricidade residencial e comercial, da gasolina automotiva e do querosene de aviação (QAV). O gráfico 6 mostra os índices de crescimento destas variáveis, tomando 1970 como ano base.

¹⁵ Elaborado pelo autor do texto citado acima com base em estatísticas do Balanço Energético Nacional, MME, 1998

Grafico 5



Fonte: Anuário Estatístico MME, 1999

Tabela 2

ELASTICIDADES - RENDA - Médias por Período

ESPECIFICAÇÃO	73/70	80/73	85/80	92/85	98/92	98/70
OFERTA INTERNA ENERGIA / PIB	0,61	0,85	3,15	1,57	1,14	1,02
CONSUMO DE ELETRICIDADE / PIB	1,14	1,65	6,40	2,83	1,27	1,78
CONSUMO DE DER. PETRÓLEO / PIB	1,17	0,81	-1,84	2,11	1,68	1,05
CONSUMO DE BIOMASSA / PIB	0,01	0,07	3,76	-0,69	0,39	0,42
CONS.INDUST. DE ENERGIA / VA IND.	0,74	1,26	2,63	3,00	0,92	1,38
CONS. ELET. IND. / VA IND.	1,01	1,86	5,59	4,33	0,68	2,00
ELET. COMER. & PÚBLICA / VA COMÉRCIO	0,99	1,27	3,58	1,85	1,21	1,56

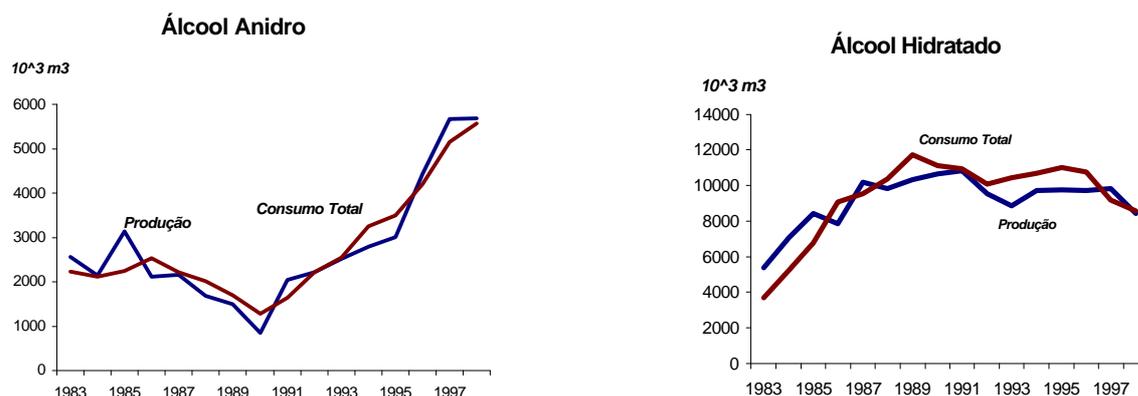
Fonte: Anuário Estatístico MME, 1999

A produção média de petróleo foi de 972 mil barris/dia, em 1998, (1001 mil, se incluído LGN), crescendo 16,4% em relação a 1997. O consumo de derivados de petróleo cresceu 3,6% (1666 mil bp/dia, incluindo o consumo próprio do Setor de Petróleo). No mesmo ano, as importações de petróleo e derivados chegaram a 820 mil bp/d e as exportações a 132 mil bp/d. Neste contexto, a dependência externa de petróleo e derivados ficou em 40%, igual à de 1997.

A exemplo de 1997, o querosene de aviação e a gasolina automotiva continuaram a apresentar expressivas taxas de crescimento de consumo em 1998, 10,6% e 5,1%, respectivamente. Considerando o consumo automotivo total de gasolina e álcool, observa-se uma queda na taxa de crescimento, de 3,0% em 1997 para 1,9% em 1998. Assim, após três anos de elevadas taxas de crescimento do consumo e atendidas as demandas reprimidas resultantes do período recessivo de 1990/93, o consumo de combustível do ciclo otto volta a ter desempenho mais próximo ao do crescimento econômico.

O consumo de álcool automotivo foi de 13,0 milhões de m³ em 1998, 2,5% inferior ao consumo de 1997. Em razão do volume de vendas de veículos novos a álcool ter ficado abaixo do montante de carros sucateados, o que provocou a redução e o envelhecimento da frota, o consumo de álcool hidratado decresceu 7,9% em 1998. Já o consumo de álcool anidro acompanhou o crescimento do consumo de gasolina.

Gráfico 6



Fonte: Balanço Energético MME, 1999

Em 1998, foram incorporados ao mercado interno cerca de 1,4 milhões de automóveis ciclo otto, que consumiram, segundo estimativas, cerca de 1,6 milhões de m^3 de gasolina e álcool. No mesmo ano, foram acrescidos ao mercado 0,6 milhões de m^3 deste combustível (gasolina e álcool), quantidade menor que a exigida pela nova frota. Assim, cálculos estimados apontam para uma redução de 3,0% no consumo médio por veículo em 1998.¹⁶

¹⁶ Balanço Energético MME, 1999

IV. AS PERSPECTIVAS PARA O NOVO

MERCADO NACIONAL

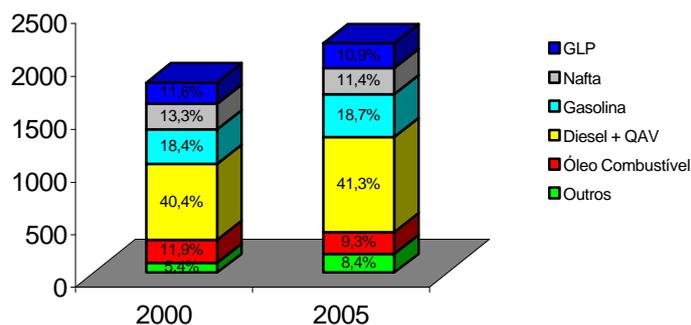
O delineamento do perfil legal e institucional desse novo mercado nacional é o ponto de partida para esta parte do trabalho. Visto a experiência mundial em relação ao mercado de petróleo livre, sem o poder regulatório exercido pelo Estado até o momento da criação da nova “Lei do Petróleo” , como fomentador de qualquer movimento no setor, podemos, juntando a estrutura de nosso mercado com suas marcantes características, aglutinando nossa atual condição de oferta e demanda do petróleo e seus derivados, fazer uma análise dos possíveis efeitos sobre o mercado nacional no futuro, a médio e longo prazo.

Por sua vez, este mercado não teve somente mudanças legais ou institucionais. O aumento da demanda do mercado de derivados é um fator, que já colocado anteriormente, apesar da “estagnação” temporária da taxa de crescimento nacional, possui uma significativa importância. Segundo a Serplan, a demanda nacional por derivados de petróleo crescerá 4,0% em média entre os anos de 2000 e 2005, chegando a 2,2 milhões de barris por dia em 2005, aumentando-se a participação dos produtos médios e leves em detrimento dos pesados.¹⁷

¹⁷ Projeção de Demanda Nacional por Derivados de Óleo, feita através da taxa de crescimento anual, Serplan, 1999

Gráfico 7

Demanda Nacional por Derivados de Petróleo



Fonte: Serplan

O consumo de gasolina crescerá 4,4% ao ano, afetado pelas retomadas das vendas de veículos movidos a álcool hidratado, que representará algo em torno de 10% das vendas de veículos leves em 2005. Vale ressaltar que é o objetivo do governo reativar o Pro-Álcool, porém na prática, devido ao sua falta de continuidade observada principalmente durante a década de 90, a sociedade como um todo não dá crédito, até o presente momento, para a reativação efetiva do programa. O óleo diesel e o querosene de aviação (QAV) são fundamentalmente influenciados pelo comportamento da atividade econômica, assim tendo tendência de crescimento no PIB nos próximos anos, teremos aumento na demanda por estes derivados, que ficará em torno de 4,2% e 6,4% ao ano.

Apesar da deficiência de infra-estrutura de transporte e distribuição deste combustível, a tendência é o aumento da demanda de Gás Natural, que terá um crescimento médio de 35% ao ano, atingindo 73 milhões de m³ por dia em 2005, como a

própria lei, em seu texto afirma “incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural”.¹⁸

Este possível aumento da demanda do gás natural foi muito ajudado pelo seu aumento de competitividade em relação a seus dois concorrentes diretos, o óleo combustível 1-A e o gás liquefeito do petróleo (GLP). Este aumento de competitividade foi resultado da aliança entre dois fatores. Um deles, a mudança de fórmula para o reajuste dos preços do produto que passou a ser indexado, em parte pelo dólar e em parte ao IGP-M. O outro foi o aumento das cotações do petróleo no mercado internacional, o que faz com que para o gás natural perder a competitividade atual, o preço do barril de petróleo deveria cair para U\$ 10,00.¹⁹ A nova conjuntura está favorecendo, portanto, a estratégia de expansão das distribuidoras justo aos setores industrial, comercial, automotivo, cujo somente este ano aumentou em 70 % (Sendo colocado nos planos da CEG passar de 10% de sua venda total neste ano para 25%)²⁰ e residencial.

Outra fonte de aumento da demanda por gás natural e por conseguinte o aumento de sua utilização deverá vir da expansão das usinas termelétricas em projeto por todo território nacional. Porém das 24 usinas previstas para serem construídas no País (destas 21 a Gás Natural, o que pelos números da Aneel consumirão 27000 m³ de gás natural por dia), pelo Plano Decenal da Eletrobrás, apenas duas saíram de fato do papel por causa das regras que vigoravam no setor até setembro de 1999. Segundo o plano, no período entre 1999 e 2008, a previsão de crescimento do consumo total de

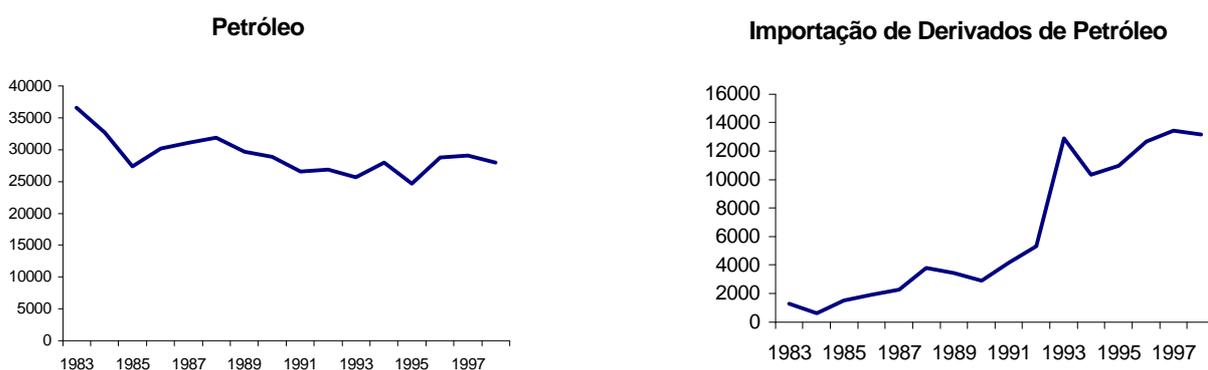
¹⁸ Art1º, Parágrafo VI, Lei n 9478, de 6 de agosto de 1997

¹⁹ Estudo realizado pela ComGás (Cia deGás de São Paulo) - 1999

energia elétrica das concessionárias será de 4,7% ao ano. Porém grande parte dos projetos não avançam devido ao preço do gás natural hoje no mercado. Segundo a Aneel (Agência Nacional de Energia Elétrica) o preço razoável para viabilizar estes projetos está na faixa de R\$ 56 por MW/hora, o que não fica um tanto distante dos preços observados hoje no mercado.

É neste panorama de crescimento de demanda que as transformações ocorrerão. A mudança já nítida de direção no quantum das importações, de importar o petróleo bruto para importar os seus derivados, tenderão a encontrar um novo fôlego com a entrada em vigor da norma que libera por completo as importações de petróleo e seus derivados. Entre 1990 e 1998 o quantum importado de derivados de petróleo aumentou 518%, ou seja, uma média de 25,5 % ao ano,²¹ tornado claro a já tendência de substituição.

Gráfico 9



Fonte: Anuário Estatístico MME, 1999

²⁰ Estudo realizado pela CEG (Cia de Gás do Rio de Janeiro) - 1999

²¹ Evolução recente do mercado Doméstico e do Comércio Exterior de Derivados de Petróleo e Gás Natural, 1999

Apesar de lógico, vale ressaltar que num primeiro momento a liberdade para a importação por completo de derivados de petróleo deverá trazer saldos positivos para a economia nacional, em virtude da maior concorrência que poderá ser criada.

Um efeito mais rápido e visível que poderia ser visto, caso a uma retração nos preços internacionais do petróleo, o que ocorreu a um período atrás, desde a crise asiática, coligando com a futura abertura total sobre as importações no setor, equiparando de forma mais limpa os preços internos do petróleo e de seus derivados à média internacional, poderia ser o efeito deflacionário imediato, ao forçar para baixo o custo dos insumos que lubrificam a máquina econômica.

Mas há alguns indícios de que o nivelamento dos preços por baixo não tende a ser estável. Em junho, os integrantes da OPEP, às vésperas de um encontro em Viena (Áustria), lamentavam os reflexos dos preços, os menores nos últimos 25 anos, defendendo a necessidade de cortes de até 2 bilhões de barris diários na produção mundial, para que os preços voltem ao patamar registrado a 2 anos passados, de cerca de U\$20 o barril²², movimento que hoje já observamos realidade, tendo motivos consistentes para a possibilidade de um novo choque do petróleo na próxima década, visto as estimativas de um ritmo estável de consumo, as reservas mundiais de óleo cru (medidas em anos até o esgotamento) caíram de 18 anos em 1980 para 12 anos em 1997, mesmo levando-se em consideração as novas descobertas e evoluções tecnológicas .

²² Gazeta Mercantil, 23 de Junho 1998

A abertura total poderá trazer benefícios também no sentido em que o país terá oferta de petróleo do mundo inteiro, sendo assim menos radicais, os efeitos de possíveis quebras na produção nacional (quebra no sentido de diminuição por algum motivo exógeno da oferta de derivados).

Mas para a análise de perspectiva de abertura desse comércio, outros elementos devem ser considerados. Em primeiro lugar, para haver importação há a necessidade de que as empresas já em operação no país tenham acesso aos terminais marítimos, com uma mínima condição de armazenamento e transporte do combustível que aqui aportar. No que diz respeito a capacidade portuária nacional, hoje seriam necessários uma gama de investimentos por parte dessas empresas, pois toda a capacidade de armazenamento e cabotagem está nas mãos da Petrobrás, sem existir em qualquer porto nacional algum terminal privado.

Porém qualquer tendência de aviação no preço do varejo não será do dia para a noite, pois como foi dito, haverá a necessidade de maturação deste novo tipo de comércio, que responderá pelo fato dos investimentos necessários para o transporte e armazenamento, além do know-how para a formação destas novas empresas.

Ao se analisar o começo da desregulamentação, principalmente no ano de 1995, houve um sensível aumento de preços da gasolina. De 1995 a 1997 , o preço da gasolina na bomba simplesmente dobrou, passando de 0,45 centavos de real por litro, para próximo de um real por litro. Considerando a inflação acumulada neste três anos, que não passou de 45% e o preço internacional do petróleo neste período esteve em queda, chegando aos doze dólares o barril em março de 1998, a elevação em 100% do

preço da gasolina e os reajustes um pouco menores nos outros derivados bem merecem uma explicação. Em todo caso, esta elevação está entre as mais importantes modificações promovidas pelo plano real na economia.

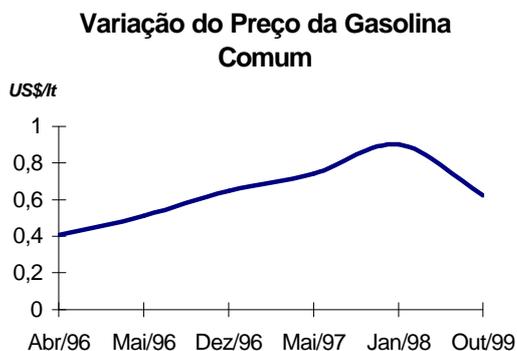
Duas explicações para esse brusco movimento são, por um lado, o custo da administração dos preços dos combustíveis, acumulado nas últimas décadas e que somente agora começa a ser cobrado e, por outro lado, a carga fiscal somada à comodidade da tributação sobre os combustíveis. Além disso, a desregulamentação criou uma nova atitude por parte do governo em relação a conta petróleo. Neste sentido, no período após o início da desregulamentação, o governo retirou todo e qualquer tipo de subsídio que até então margeava o preço final da gasolina. Somado a estas razões, dentro do quadro internacional, o consumidor brasileiro pagava e paga pouco pela gasolina que consumia até abril de 1996. O combustível custava então, como já foi citado, R\$ 0,45 por litro, o que, a taxa sobrevalorizada da época (0,92 R\$/U\$), resultava num preço de apenas 0,41 dólares por litro; valor somente superior aos observados nos EUA e no México. Após o importante aumento de abril de 1996, o preço chega a 0,54 reais por litro; o que a taxa de câmbio de agosto e setembro daquele ano (0,95 R\$/U\$), levava a um preço final de 0,51 dólares americanos por litro. Ainda assim, apenas os norte americanos pagavam mais barato que os brasileiros; em todos os outros países industrializados os consumidores pagavam sensivelmente mais do que nós.

Entre o final de 1996 e maio de 1997, o preço da gasolina foi praticamente liberado; na realidade, apenas as margens de revenda e distribuição não são mais regulamentadas por decreto ou portaria. Isto permitiu um início de recuperação destas

margens, o que vem se repercutindo em um aumento mais significativo dos preços. Em fins de 1996, a uma taxa de câmbio de um para um, o preço da gasolina já atingia 0,65 dólares por litro. Em maio de 1997, com a continuação do movimento de alta e a desvalorização cambial, o preço final do litro de gasolina estava em torno de 0,74 dólares por litro. Durante 1998, o consumidor, com a alta do dólar, pagou algo em torno de 0,85 a 0,90 dólares por litro. Apesar deste aumento, são preços inferiores aos preços da gasolina praticados na Coreia do Sul, Japão, Espanha ou Inglaterra; países onde os preços finais da gasolina não estão entre os preços mais caros do mundo. São também preços bem menores que os cobrados na França e na Itália. O preço de 1999, algo em torno de 1,20 real por litro, faz com que em dólar haja novamente uma queda do preço do combustível, trazendo com isso uma tendência de alta da gasolina no futuro em real. Além desse fator, há a pressão da internalização dos custos sociais somados pressão do déficit fiscal, fatores que também exercerão pressão sobre o aumento do preço da gasolina no curto prazo, o que certamente trará problemas para o governo no que compete a ele manter baixa o índice de preços ao consumidor²³, ou seja a taxa de inflação, como meta para o sucesso de seu plano de estabilização.

²³ Dados de preço com base no Anuário Estatístico da ANP, 1999
Os dados cambiais foram retirados dos Relatórios anuais do Banco Central

Gráfico 9



Fonte: Baseados nos dados da Petrobrás e Banco Central

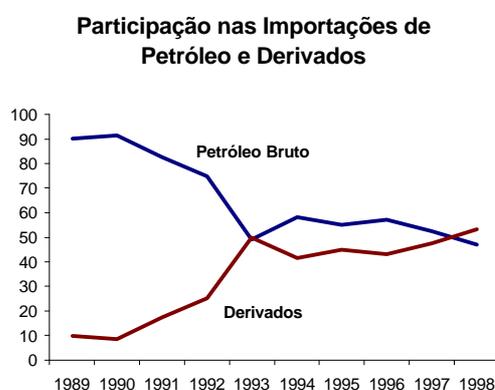
Cabe então explicar como o país conseguiu manter os preços tão baixos. A primeira razão porém já foi colocada: a queda dos preços internacionais do petróleo durante a década de 1980, após 1982/3, e na década de 1990, depois de 1991, permitiram a redução dos preços internos de maneira praticamente contínua nos últimos 15 anos. Contudo, considerando a pressão tributária verificada após a constituição, há de se concluir que apenas parte da “variação do excedente da renda”, gerada pela queda dos preços internacionais, foi transferida para os consumidores brasileiros. A outra parte foi apropriada pelo estado por intermédio de maiores impostos e taxas.

Outro ponto relevante a se colocar, que ao explicar os preços baixos, sublinha a insustentabilidade da situação, é o endividamento. Os preços foram mantidos baixos a custa de um endividamento crescente nas contas petróleo, derivados e conta álcool.

Portanto, o mais importante nessa mudança de comportamento será avaliar os benefícios sociais de tal política de desregulamentação . Não se pode ignorar que a

livre importação trará num futuro próximo o aumento da concorrência e o seu conseqüente reflexo nos preços finais dos derivados. Porém temos que levar em consideração as conseqüências deste aumento nas importações sobre a já desequilibrada balança comercial nacional, o quão pesado será os custos dos benefícios desta nova política no setor, não podendo porém colocar sobre o possível incremento das importações de derivados de petróleo todo o ônus do déficit da balança comercial brasileira. O governo tem é que de alguma forma fomentar as exportações nacionais afim de compor de forma equilibrada o mix da balança comercial nacional.

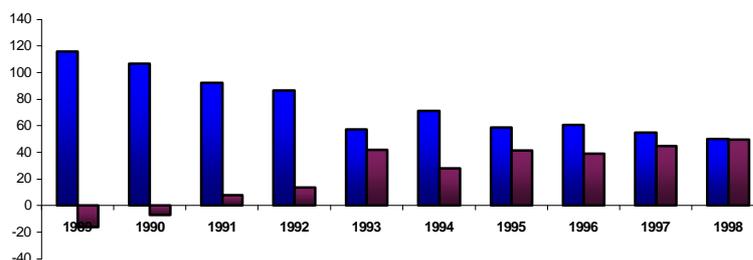
Gráfico 10



Fonte: Elaborado com base de dados da FUNCEX, SECEX/ MDCI

Gráfico 11

Participação das Importações de Petróleo e Derivados no Saldo da balança Comercial



Fonte: Elaborado com base de dados da FUNCEX, SECEX/ MDCI

É nessa cena que outro ponto relevante, com outros protagonistas mais, vem a tona. A abertura para livre importação de petróleo e seus derivados deverá considerar que, além das companhias tradicionais e das novas multinacionais, existem hoje no mercado uma centena de jovens distribuidoras de combustíveis, alterando como no caso das importações o nível de preço final, também devido a concorrência, porém os custos pagos novamente são altos, devido quadro caótico, de sonegação fiscal e adulteração de produtos que se instalou até o presente momento. Contudo vale ressaltar que este quadro pode ser acompanhado no mundo inteiro, cabendo as agências reguladoras agirem com rigor, no que diz respeito a fiscalização e punição, àqueles que agirem de forma ilícita no setor de revenda, tanto de distribuição quanto de revenda.

De 1996 para cá essas novas distribuidoras retiraram das tradicionais entre 20% e 25% de mercado de distribuição de combustíveis. Por meio de estratégias

agressivas, parte dessas empresas de amplitude regional, apostaram no veio das brechas da legislação, como as que dizem respeito ao ICMS, na falta de controle de produção e importação de solventes e resíduos da indústria petroquímica, e na venda de produtos a preços inferiores aos de mercado para postos de outras bandeiras afim de crescerem no segmento da distribuição. Se instalou este quadro pela falta de experiência regulatória no país, pois tal fato seria facilmente resolvido pela agência responsável, no caso a ANP, com fiscalização e sanções afim de proteger, como cita a lei, os interesses dos consumidores, quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. Assim, no início do ano com a volta do controle sobre a importação de solventes e sobre o destino dos produtos que saem das refinarias do país, bem como medidas provisórias que impõe severas multas sobre adulteração de derivados, os resultados parecem frutir.

No entanto, mesmo que a normalidade volte ao mercado em termos da confiabilidade dos produtos e, comisso, da isonomia de condições, ainda restam as irregularidades originadas da sonegação, acobertada pela própria lei, do ICMS. A sonhada reforma fiscal, que há muito deveria ter sido implementada no país, terá de dar conta não apenas da reestruturação no segmento de combustíveis, ao alterar, por exemplo, a forma de cobrança de tributos sobre esses produtos, mas também equilibrar a carga de obrigações sobre toda indústria do petróleo, para que o produto nacional possa a ser competitivo interna e externamente.

Nesse contexto podemos colocar de forma importantíssima a profundidade da reforma será crucial não só para o produto nacional como um todo, mas também para a taxa de investimento externo no setor petroquímico, pois a atratividade do mercado

brasileiro para o capital internacional dependerá muito menos do ponto colocado no início do capítulo, que respondia pelo aumento da demanda de derivados, ou seja dependerá menos do nível de imposições do consumo dos combustíveis, uma vez que elas são elevadas em todo o mundo, e mais da solução para esta dívida e da definição de regras claras e constantes para a formação de preços ao consumidor.

O que é notável ressaltar é que este sopro de concorrência tenha sido capaz de contaminar o mercado das grandes distribuidoras (Shell, BR, Esso, Texaco e Ipiranga). O que fora, por décadas, um típico oligopólio fechado, estável e “cartelizado”, a partir do início da desregulamentação se transformou num mercado em ebulição permanente, em estado literal de guerra; com as empresas se preparando para uma hipotética batalha final no dia que o setor estiver estruturado para fazer a livre importação de derivados. Observou-se desde então um comportamento muito mais agressivo de certos competidores. A consolidação de empresas de tamanho médio e mercados regionais como a WAL no Rio de Janeiro, proprietária da refinaria de Mangueiras, comprada recentemente ao grupo Peixoto de Castro pela Repsol, através da YPF a qual de seu grupo faz parte, a Cia São Paulo, comprada pela italiana Agip, em São Paulo e o Grupo Cascão no DF exemplifica o fervilhamento deste mercado que há muito estava estagnado. Além destes movimentos vemos claramente a preocupação das antigas “*majors*” em procurar diversificar através da indústria petroquímica, ou através de estratégias pouco utilizadas e valorizadas até então, como a valorização da imagem, diversificação da clientela, criação de novos produtos e serviços, melhor aproveitamento

do espaço físico entre outros. O reinvestimento no programa de GNV (Gás Natural Veicular) é mais uma característica dessas medidas estratégicas defensivas.

Vale ressaltar, que através de aquisições destas distribuidoras de tamanho médio, como é o caso da Agip (ganhadora da concessão de exploração e prospecção do litoral noroeste de São Paulo), ou mesmo da Petrobrás, que apesar de ser grande possui a mesma característica, encaremos no perigo, que já existe a nível mundial, que é o fato da verticalização do setor, ou seja, uma só empresa controlar todas as partes da produção, fato que até antes da “Lei do Petróleo” era completamente proibido em detrimento da concorrência e que hoje se abriu um precedente através da promulgação da mesma. Temos nesse caso um sério risco de que o setor num futuro não muito longo seja dominado pelas grandes multinacionais do petróleo, de ponta a ponta, ou seja do refino ao atendimento direto da venda do combustível ao consumidor, fato este, que mais uma vez repito, aconteceu na história mundial do setor.

Assim após dois anos da aprovação da atual Lei do Petróleo, que definiu o fim do monopólio da Petrobrás em atividades de exploração e produção de óleo e gás no Brasil, o setor começa a ganhar uma nova configuração. O país passou a ser um dos principais endereços para investimentos de grandes companhias petrolíferas multinacionais em seus negócios pelo mundo. Este fato abriu para as empresas privadas brasileiras, que até então tinham poucas chances de investir neste mercado, maior acesso às diversas fases da indústria do petróleo.

Essa nova configuração começa a refletir no volume e na procedência dos futuros investimentos para o setor. Apenas no segmento chamado *upstream* (fases de

exploração e produção), a previsão de investimentos de companhias privadas e Petrobrás para os próximos dez anos chega a US\$ 40 bilhões. Estes serão os recursos aplicados pelas empresas que já garantiram negócios neste segmento, por meio de parcerias com a Petrobrás em projetos nas áreas de concessão da estatal ou através da primeira rodada de licitações da ANP.

No Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a carteira de projetos de investimentos na área de petróleo e gás já soma US\$ 19,6 bilhões, a serem tocados nos próximos cinco anos.

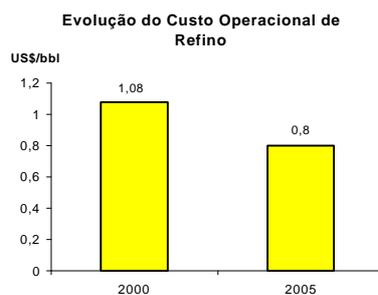
A Petrobrás fechou até o momento 21 parcerias para exploração e produção de óleo e gás que somam investimentos mínimos de cerca de US\$ 2,5 bilhões, a serem aplicados no caso de descoberta de reservas. A ANP leiloou em junho de 1999, na primeira rodada, 27 blocos, sendo que apenas doze foram arrematados. Ainda assim, o governo e o mercado consideraram satisfatório o resultado do leilão, uma vez que permitiu a entrada de dez novos agentes no setor, que se comprometeram a investir, pelo programa exploratório mínimo definido pela agência, pelo menos R\$ 5 milhões por bloco arrematado.

Os primeiros frutos desse processo já estão sendo colhidos pelas empresas que fazem pesquisa geológica, primeira etapa de um programa exploratório. O Brasil é, hoje, o país com maior número de navios sísmicos em atividade no mundo. O faturamento do mercado brasileiro de sísmica, uma espécie de radiografia do subsolo, deve saltar dos R\$ 40 milhões anuais em tempos de monopólio estatal para cerca de R\$ 200 milhões por ano.

Outros setores também começam a se movimentar, de olho no apetite das multinacionais pelo mercado brasileiro. Um deles é o de formação de mão-de-obra. Os 46 anos de monopólio fizeram da Petrobrás praticamente a única contratante e, ao mesmo tempo, formadora de quadros qualificados para as atividades de exploração e produção. As multinacionais, com o objetivo de formar equipes no país, iniciaram projetos com instituições de ensino para o aprimoramento de programas de formação de mão-de-obra para o mercado nacional de petróleo. A própria ANP, ciente dessa carência, está incentivando a criação desses programas, com distribuição de bolsas de estudos para os cursos que tenham ênfase em petróleo. A nova “Lei do Petróleo” já previa essa necessidade e destina uma parcela dos royalties cobrados sobre a produção de óleo e gás para esse fim.

As mudanças também ocorreram na maneira de se desenvolver os projetos de exploração e produção dos campos de petróleo. As multinacionais já desembarcaram com métodos e tecnologias que usam em outras partes do mundo, diferentes da utilizada pela Petrobrás, mesmo que os métodos utilizados pela Petrobrás sejam reconhecidos internacionalmente. Isto provavelmente trará a queda dos custos de exploração, dado o aumento de conhecimento que as novas técnicas trarão junto com os investimentos por parte da Petrobrás para não ficar para trás.

Gráfico 12



Fonte : Petrobrás

O ritmo deve continuar intenso : a ANP já anunciou a próxima licitação para o primeiro quadrimestre do ano 2000; a Petrobrás pretende iniciar logo sua Segunda rodada de parcerias. E, com a alta súbita pela qual passaram os preços do petróleo neste ano de 1999, as companhias petrolíferas tendem a vir com mais capital e empenhadas em investir mais ainda no setor.

A grande vedete desta segunda rodada deve ser a Bacia de Santos, onde a Petrobrás descobriu recentemente um campo gigante com reservas de cerca de 700 milhões de barris. Serão leiloados desta vez cinco blocos na região, que registrou o maior ágil durante a primeira rodada – 53.565 % pago pela companhia italiana Agip.

O interesse pela Bacia de Santos também é reflexo das mudanças pelas quais passa o setor. A Bacia de Campos, região responsável por cerca de 70% da produção nacional de petróleo, e por isso foco maior de investimentos por parte da Petrobrás, andava sem “concorrência” até então. Agora, além da Bacia de Santos, a Bacia do Espírito Santo começa a despontar como região de potencial promissor.

É claro porém que, por enquanto, Campos continuará sendo a grande produtora de petróleo no país. Neste sentido, todo o investimento feito até então no mercado foi realizado no Estado do Rio de Janeiro. O reflexo disto pode ser visto no crescimento do PIB do Estado nos últimos 10 meses, que por força destes investimentos diretos no setor de petróleo, acrescentou com grande importância para uma taxa de crescimento não observada nos demais Estados da nação e da própria União em si. Apesar do quase nulo crescimento do PIB nacional este ano, somente o estado fluminense observou seu PIB crescer 8%.²⁴ Mas a descoberta de Santos e o interesse dos estrangeiros nestas duas bacias certamente vão render frutos a prazos mais longos.

A maioria das empresas estrangeiras que chegam no país, ou ampliaram seus negócios aqui, com a desregulamentação do setor pretendem fazer algo além de explorar e produzir óleo e gás. A necessidade cada vez maior do país aumentar sua capacidade de geração de energia e a disposição do governo de fazê-lo através de termogeração a gás natural aumenta, e muito a disposição dessas empresas em investir no Brasil.

A verticalização da cadeia parece ser a saída lógica para estas multinacionais que entrarão na geração de eletricidade via gás.

Assim dos princípios e objetivos da política energética nacional, editada pela chamada “lei do petróleo”, que a no seu texto visa, preservar o interesse nacional fomentando o desenvolvimento, ampliando mercado e valorizando os recursos energéticos, protegendo os interesses do consumidor nacional, através da livre

²⁴ Dados do IBGE - 1999

concorrência, terão, um longo e ardoroso caminho a seguir com efeitos na nossa economia de curto e longo prazos. Neste trabalho fica, porém, alguns dos mais importantes pontos nos quais a indústria do petróleo deva passar num futuro não muito distante.

V. NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALLA, Kattheleen L. The changing structure of international oil industry. Energy Policy, Oxford, v. 23, n. 10, p87 1-77, Oct 1995

BRASIL, MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIAS. O Balanço Energético Nacional - BEN 1999. Distrito Federal, BEM, 1999.

BRASIL, AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Anuário Estatístico 1999. Distrito Federal, MME, 1999.

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. Texto da Lei n 9478 promulgada e assinada em 6 de agosto de 1997. Distrito Federal, 1997.

BRASIL, PETROBRÁS. Plano Estratégico do Sistema Petrobrás; Texto de Apresentação, Rio de Janeiro, p.18-33, Ago1999.

CECCHI, José Eduardo, DUQUE DUTRA, Luís Eduardo. Petróleo, Preços e Tributos – Experiência Internacional e Política Energética Nacional; Rio de Janeiro: Tama, 1998

CUEILLE, Jean Phillepe, MASSERON, Jean. Coûts de production des énergies fossiles:situation actuelle et perspective; texte de conference. Paris, Institut Français du Pétrole, 1996

CINTRA, Marcos. Imposto Único: ignorar até quando? Gazeta Mercantil, Rio de Janeiro, 10 Jul. , pA2 1997

CONN, Charles, WHITE, David. Revolution in upstream oil and gas. Mcbinsey Quanterly, Sidney, n.3, p.71-86, Sep.1994

ESTADOS UNIDOS, CONGRESSO. The budgetary and economic effects of oil taxes: CBO Report. Washington, D.C. :CBO, 1986

FONSECA, Renato. Evolução Recente do Mercado e do Comércio Exterior de Derivados de Petróleo e Gás Natural – Parte I , Rio de Janeiro, Junho 1999.

GUIDONI, Rosemeire. ANP: transição do regime monopolista para o livre mercado, Revista Posto de Observação, Suplemento Especial sobre os Novos Rumos do Mercado, p.20, março de 1999

JABUR, Maria Angela. Nova Matriz Ganha Competividade, Gazeta Mercantil, Relatório Gazeta Mercantil sobre Petróleo e Gás, p.8, 22 de outubro de 1999

PAMPLONA, Nicola. Nova Paisagem após o Monopólio, Gazeta Mercantil, Relatório Gazeta Mercantil sobre Petróleo e Gás, p.1, 22 de outubro de 1999

VELLOSO, Eliane. Operadoras Investirão US\$ 40 bi em Dez Anos, Gazeta Mercantil, Relatório Gazeta Mercantil sobre Petróleo e Gás, p.4, 22 de outubro de 1999

SPINDOLA, Lytha, AFONSO, José Roberto. Congresso revisor e a reforma tributária. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v.48, n.11, p.20-24, nov 1994