

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA**

Osmani Prates Silveira Júnior

**O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS
NO BRASIL: INTERVENÇÃO E
REGULAÇÃO ESTATAL**

**Salvador julho de 2002.
Bahia - Brasil**

OSMANI PRATES SILVEIRA JÚNIOR

**O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL:
INTERVENÇÃO E REGULAÇÃO ESTATAL**

**Trabalho apresentado ao Curso de
Mestrado da Escola de Administração, da
Universidade Federal da Bahia, como
requisito parcial para a obtenção do título
de Mestre em Administração**

Orientador: Prof. Dr. Marcus Alban Suarez

**Salvador
2002**

OSMANI PRATES SILVEIRA JÚNIOR

O MERCADO DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL: INTERVENÇÃO E
REGULAÇÃO ESTATAL

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Salvador, julho de 2002.

Banca Examinadora:

Marcus Alban Suarez _____
Universidade Federal da Bahia

Francisco Lima Cruz Teixeira _____
Universidade Federal da Bahia

Luiz Antônio Magalhães Pontes _____
Universidade Salvador

Aos meus pais,
Osmani e Edilsa, pela formação e pelo incentivo dispensado ao longo
desta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Marcus Alban Suarez, orientador, pela ajuda e atenção dispensada.

Aos professores do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA (NPGA) pelos conhecimentos transmitidos.

Aos funcionários do NPGA pelo apoio.

Aos amigos e colegas pela colaboração e incentivo que foram muito úteis em todos os momentos.

RESUMO

Através de um estudo de caso do segmento *downstream* da indústria do petróleo, o trabalho discute o processo de desestatização da economia brasileira, ocorrido nos anos 90 nos setores de infra-estrutura. Na análise do caso, são descritos e caracterizados os processos de desregulamentação da distribuição de combustíveis e de flexibilização do monopólio estatal sobre o refino de petróleo. Utilizando-se o referencial teórico da Organização Industrial, analisa-se a evolução do setor, comparando-se as características do mercado antes e após o processo de desregulamentação. Com base na Nova Economia Institucional demonstra-se que os resultados da desregulamentação ficaram aquém do esperado porque não foram consideradas adequadamente as características do ambiente institucional brasileiro. Este ambiente, formado pela estrutura tributária e de subsídios, pelas decisões judiciais e pelas políticas públicas, mostrou-se incongruente com a desregulamentação pensada, indicando a necessidade e revisão das regras e políticas aplicadas ao setor.

Palavras-chave: Regulação; Combustíveis; Indústria do petróleo; Infra-estrutura.

ABSTRACT

The paper discuss the deregulation process of brazilian economy occurred during the ninety years at the infrastructure sector. It presents the case of downstream petroleum industry. It describes the deregulation process of fuel distribution and flexibilization process from public monopoly over oil refinement. It was used the theoretical reference from Industrial Organization in order to compare the market before and after the process of deregulation. According to The New Institutional Economy it is shown that the deregulation results didn't get their goal because the institutional brazilian framework was not accurately considered. This framework, compounded by the tributary system and subsidies, the legal decisions and public policies, appeared incongruent with the deregulation process. This is an indicative that the policies and rules for the sector should be reviewed.

Keywords: Regulation; Fuel; Petroleum industry; Infrastructure.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	9
LISTA DE TABELAS.....	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	11
CAPÍTULO 1 – Introdução.....	13
CAPÍTULO 2 – A Indústria do Petróleo	24
2.1 – Caracterização da Indústria do Petróleo	24
2.2 – Surgimento e Evolução da Indústria do Petróleo	26
2.3 –Evolução da Indústria do Petróleo no Brasil	27
CAPÍTULO 3 – O Setor <i>Downstream</i> antes da Flexibilização do Monopólio e Desregulamentação	29
3.1 – A Indústria de Refino	29
3.2 – O Mercado de Distribuição de Combustíveis	34
3.3 – Política de Preços	37
3.4 – Subsídios	38
3.5 – Tributação	41
CAPÍTULO 4 – A Flexibilização do Monopólio e Desregulamentação	45
4.1 – Motivos para a Flexibilização do Monopólio e Desregulamentação	45
4.2 – A Flexibilização do Monopólio e a Desregulamentação do Setor de Distribuição	51
4.3 – Objetivos da Flexibilização do Monopólio e da Desregulamentação	54
4.3.1 – Proteger os Interesses do Consumidor Quanto a Preço, Qualidade e Oferta dos Produtos	55
4.3.2 – Garantir o Fornecimento de Derivados de Petróleo em todo o	

Território Nacional	57
4.3.3 – Promover a Livre Concorrência	58
4.3.4 – Ampliar a Competitividade do País no Mercado Internacional	58
CAPÍTULO 5 – O Setor <i>Downstream</i> após a Flexibilização do	
Monopólio e Desregulamentação	60
5.1 – A Regulamentação da Flexibilização do monopólio	60
5.2 – Agência Nacional do Petróleo - Criação, Estrutura e Competência	63
5.3 – A Indústria de Refino	67
5.4 – O Mercado de Distribuição de Combustíveis	70
5.5 – Política de Preços	75
5.6 – Subsídios	80
5.7 – Tributação	83
5.8 – Principais Ações Reguladoras da ANP	88
CAPÍTULO 6 – Aspectos Institucionais	95
CAPÍTULO 7 – Conclusão	103
REFERÊNCIAS	108

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Paradigma Estrutura-Condução-Desempenho

Figura 2 – A Cadeia do Petróleo

Figura 3 – Curva de Custo no Monopólio Natural

Figura 4 – Curva de Custo no Monopólio Natural Temporário

Figura 5 – Preços Relativos de Combustíveis Brasil vs Internacional – Outubro/1995

Figura 6 – Evolução de Consumo, Produção, Importação e Exportação de Derivados

Figura 7 – Evolução da Venda Total de Combustíveis

Figura 8 – Evolução da Venda de Combustíveis

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação das Distribuidoras no Mercado de Combustíveis - 1988

Tabela 2 – Participação das Distribuidoras no Mercado de Combustíveis - 2000

Tabela 3 – Evolução das Normas sobre Política de Preços de Derivados

Tabela 4 – Evolução do Saldo das Contas Petróleo e Álcool

Tabela 5 – Estrutura de Preço da Gasolina

Tabela 6 – Estrutura de Preço do Óleo Diesel

Tabela 7 – Amostras de Combustíveis com Não Conformidade

Tabela 8 – Resultado de Fiscalizações Efetuadas pela ANP

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANP	Agência Nacional do Petróleo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
DNC	Departamento Nacional de Combustíveis
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
ECT	Economia dos Custos de Transação
E&P	Exploração e Produção
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
IBP	Instituto Brasileiro do Petróleo
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
II	Imposto de Importação
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério das Minas e Energia
NEI	Nova Economia Institucional
OI	Organização Industrial
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPE	Parcela de Preço Específica
SDE	Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
SICAF	Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores
SINDICOM	Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis

TRR e Lubrificantes
Transportador Revendedor Retalhista

CAPÍTULO 1 - Introdução

A discussão do novo papel do Estado e de seus arranjos institucionais é um tema que vem sendo objeto de análise por parte de inúmeros autores. No Brasil, existe um consenso sobre a necessidade de reforma do Estado como condição para a retomada do crescimento econômico e para o desenvolvimento social.

Com base nessa condição, a década de 90 foi marcada por grandes transformações no papel do Estado brasileiro, o que provocou a reestruturação dos setores de infraestrutura, que contavam com uma forte participação do Estado. Diversas empresas estatais brasileiras foram privatizadas, outros setores foram desregulamentados e todo um aparato regulatório foi criado. Uma grande polêmica foi gerada em torno desses assuntos.

Para melhor entender o contexto destas transformações, deve-se analisar brevemente os motivos que levaram à criação de um Estado intervencionista, atuando como agente econômico, bem como os resultados provocados por essas políticas.

A grande expansão dos Estados Modernos aconteceu na segunda metade do século XX. Os motivos dessa expansão não foram os mesmos nos países industrializados e nos países em desenvolvimento.

Nos países industrializados, o aumento do papel do Estado ocorreu devido ao consenso da necessidade de aumento dos benefícios sociais, de participação do Estado na economia, através da estatização de indústrias estratégicas, e da implementação de uma política econômica coordenada, uma vez que o mercado não teria capacidade de atender sozinho aos objetivos dos indivíduos.

Os países em desenvolvimento aumentaram o domínio do Estado sob o pretexto de que ele seria o único agente capaz de mobilizar recursos financeiros e humanos para promover o rápido desenvolvimento econômico e de remover as diferenças e injustiças sociais existentes.

O intervencionismo estatal se deu de diversas formas: através da realização de pesados investimentos em infra-estrutura; do aumento dos gastos com benefícios sociais; da concessão de incentivos para o aumento dos investimentos privados; e da participação direta do Estado no mercado como agente produtor.

Essa política apresentou bons resultados durante as décadas de 40 a 60, quando se verificou o crescimento constante dos países desenvolvidos a elevadas taxas. No entanto, este resultado foi obtido graças à geração de elevados déficits fiscais. Nos anos 70, junto com os choques do petróleo, as taxas de crescimento reduziram, bem como as poupanças públicas, gerando estagflação e elevadas taxas de inflação em alguns países. Os custos da estratégia desenvolvimentista estatal aumentaram.

No caso dos países em desenvolvimento, a crise foi atribuída ao Estado desenvolvimentista, que se caracterizava por uma enorme intervenção na economia. A presença do Estado no setor produtivo, através de empresas estatais ineficientes, levaria a déficits fiscais. A saída do Estado do setor produtivo foi justificada por diversos argumentos, dentre eles o de que os recursos disponíveis seriam utilizados no aumento dos gastos com o atendimento das demandas sociais, ou seja, exatamente o motivo que justificou a redução da participação do Estado na economia dos países capitalistas, demonstrando uma incoerência entre os argumentos apresentados.

No final dos anos 70, a Inglaterra lidera a revolução liberal, rompendo com o Estado paternalista e intervencionista, privilegiando a eficiência econômica como único meio de aumentar a riqueza nacional. Como os resultados iniciais foram positivos, outras economias seguiram o modelo inglês.

O papel do Estado é então revisto e novas funções são assumidas. O Estado passa a ser regulador e orientador para garantir a liberdade dos agentes econômicos e para incentivar o crescimento. O Estado deve proporcionar um ambiente econômico e político que apóie mercados privados competitivos.

No âmbito internacional observa-se, tanto nos países centrais como nos periféricos, uma tendência de redefinição das relações entre o poder público e a esfera privada.

A transição no caso brasileiro ocorreu no início dos anos 90. Com as transformações ocorridas nos cenários doméstico e internacional, a crise econômica, a queda no desempenho das estatais e a reorientação no modelo de desenvolvimento econômico (PINHEIRO, 1999, p. 160), o governo Collor adotou políticas liberais, cujos principais pontos, segundo Benjó (1999, p. 19), eram: “redução da máquina estatal; privatização de companhias estatais e de concessionárias de serviços de utilidade pública; e abertura dos mercados internacionais, visando à integração da economia nacional ao comércio exterior”.

A mudança no modelo de desenvolvimento reorienta o foco no processo de acumulação para o aumento da produtividade e eficiência. Ao mesmo tempo, inicia-se um processo de abertura da economia, principalmente com a redução de barreiras às importações e de alíquotas do imposto de importação, e de desregulamentação da economia.

O marco inicial deste processo foi a criação do Programa Nacional de Desestatização – PND, através da Lei 8.031/90, que trata da questão da reforma do Estado e da integração com mercados internacionais. Dentre os objetivos da lei, destacam-se a transferência para a iniciativa privada de setores indevidamente explorados pelo setor público, a redução da dívida pública, a retomada de investimentos e a modernização do parque industrial nacional.

Neste novo cenário, não haveria espaço para empresas estatais ineficientes e com custos de produção superiores aos que poderiam ser obtidos pela iniciativa privada.

Inicia-se, então, um processo de saída do Estado do setor produtivo através de diversas privatizações. Empresas estatais de diversos setores de infra-estrutura, tais como: eletricidade, telefonia, petroquímica, siderurgia, portos, ferrovias e fertilizantes, são privatizadas sob o pretexto de arrecadar fundos, que seriam direcionados para a provisão de serviços básicos, e de transferir a atividade econômica para as mãos de um setor que poderia gerir estas empresas com maior eficiência.

Este processo intensificou-se a partir do Governo do Presidente Fernando Henrique

Cardoso. Velasco Jr. (1997, p. 25) afirma que “... o período 1995/1996 pode ser considerado como de inflexão ..., no que se refere ao consenso formado na sociedade brasileira sobre a necessidade de se alterar o padrão de desenvolvimento centrado no Estado para um mais centrado no mercado”. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aprovado pelo Presidente da República, em novembro de 1995, explicita o novo papel do Estado, “deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”.

Todo um aparato legal existente foi modificado para adaptar a uma nova realidade: a provisão de serviços de infra-estrutura por agentes privados. Os setores que sofreram as alterações mais significativas foram os de energia elétrica, de telecomunicações e de petróleo. Estes setores provocam um maior impacto na economia em geral e também foram os mais polêmicos e amplamente discutidos pela sociedade.

Em 1995, inicia-se o processo de vendas de empresas estatais distribuidoras de energia elétrica. Entre 1995 e 1998, foram privatizadas dezesseis companhias distribuidoras e duas geradoras, num valor total de US\$ 19 bilhões. No entanto, somente em 1997 foi criada a agência reguladora para o setor, dois anos após o início das privatizações. De acordo com Pinheiro (1999, p. 174), “seguir em frente com a venda das estatais acabou se mostrando a maneira de forçar uma definição da regulação. Esse seqüenciamento perverso contribuiu para limitar a capacidade de atuação da agência reguladora”.

Um dos resultados do modelo adotado para a reestruturação do setor de eletricidade foi a redução de investimentos no setor de geração. Como consequência, em 2001, a estrutura existente foi incapaz de atender a demanda por energia elétrica, causando o racionamento que ficou conhecido como “apagão” e provocando a redução da atividade em diversos setores da economia.

No setor de telecomunicações, o processo de abertura iniciou-se em 1996 com a concessão da Banda B da telefonia celular. Em 1997, foi estabelecido um novo

marco regulatório com a aprovação da Lei Geral das Telecomunicações e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

Após a criação do aparato regulatório, foi realizado o desmembramento e privatização da Telebras. A coordenação entre regulação e privatização nas telecomunicações foi mais bem sucedida que no setor de eletricidade (PIRES e PICCININI, 1999, p. 230).

Mas o modelo de concorrência proposto para a telefonia brasileira apresentou sinais de deficiências. Algumas empresas do setor vêm apresentando problemas financeiros e dificuldades de atingir as metas estabelecidas pela agência reguladora nos contratos de concessão.

O processo de desregulamentação dos setores de infra-estrutura ainda não foi completado, mas pode-se perceber que alguns problemas ocorreram e que os resultados estão aquém do esperado.

Nesse contexto de transformações, esta dissertação tem como objetivo analisar o sucesso ou insucesso do processo de desregulamentação dos setores de infra-estrutura ocorrido no Brasil entre 1991 e 2001 e identificar as razões que levaram ao resultado encontrado.

A primeira pergunta a ser respondida é se os resultados pretendidos com o processo de desregulamentação dos setores foram ou não alcançados? A hipótese apresentada é que o processo de redução da participação do Estado na provisão de serviços de infra-estrutura, seja através de privatizações ou de redução do controle sobre os mercados, através da desregulamentação, não levou aos resultados desejados.

A segunda questão apresentada é a seguinte: por que os resultados desejados não foram alcançados? A hipótese a ser comprovada é a de que o processo de abertura dos setores de infra-estrutura não considerou adequadamente o ambiente institucional existente no Brasil, que é diverso do que há em outros países, cujas experiências serviram de modelo para o caso brasileiro.

Para comprovar as hipóteses apresentadas foi realizado um estudo de caso. Neste estudo é feita uma análise da evolução da indústria de petróleo, mais especificamente do setor *downstream*, ao longo do período entre 1991 e 2001.

Optou-se pela metodologia do estudo de caso, porque ela permite a “busca da maior quantidade possível de informações acerca do objeto de estudo” (ROESE, 1998, p. 199). Para o mesmo autor, a opção pelo estudo de caso pode ocorrer “no momento em que nossas questões atingem um tal grau de detalhamento, que apenas a observação da realidade concreta em pleno funcionamento nos permite obter respostas”.

Para comprovar as duas hipóteses apresentadas o mercado *downstream* da indústria do petróleo foi analisado utilizando-se os instrumentais das teorias da Organização Industrial (OI) e da Nova Economia Institucional (NEI).

Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 57) indicam que as diversas teorias microeconômicas apresentadas nos livros baseiam-se nos modelos de competição perfeita, monopólio e oligopólio, que são modelos teóricos abstratos. A utilização desses modelos limita a análise dos mercados existentes que são mais complexos que os modelos abstratamente construídos.

Alem disso, os setores de infra-estrutura apresentam falhas de mercado relacionadas com a natureza do bem, as condições de produção e a existência de externalidades. Conforme aponta Passanezi Filho (1998, P. 73) “tais imperfeições impedem o alcance máximo do bem-estar social do livre funcionamento do mercado, requerendo interferência exógena minimizadora de falhas”. Essa interferência seria realizada pelo Estado.

Em um mercado de competição perfeita, as transações são mediadas apenas pelo preço. No entanto, quando esse mecanismo falha ou é insuficiente para proporcionar a alocação eficiente de recursos e a boa performance da indústria, torna-se necessária a intervenção do Estado, que deve possuir um papel regulador.

De acordo com Pires e Piccinini (1999)

no caso específico da infra-estrutura, ... a relação custo-benefício privada tende a ser inferior à social, podendo gerar um volume de investimentos inferior ao socialmente desejável. Essa situação justificou, historicamente, a intervenção governamental com o objetivo de procurar aproximar do social o retorno privado, garantindo, assim, uma oferta satisfatória desses serviços.

A análise dos mercados, de suas falhas e a forma de corrigi-las estão no âmbito dos estudos da OI, o que é ressaltado por Scherer e Ross (*apud* FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, P. 19) ao definir o escopo deste ramo da teoria econômica:

como os processos de mercado orientam as atividades dos produtores no sentido de atender a demanda dos consumidores, como esses processos falham, como se ajustam ou podem ser ajustados, de sorte a alcançarem um desempenho, o mais próximo possível, de algum padrão ideal.

Ao discutir o objeto de análise da OI, Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 20) salientam a influência que os estudos podem ter na formulação e implementação das políticas públicas e sugere que “torna-se quase natural recorrer a esse aparato conceitual como base para tratar da desregulamentação de sistemas produtivos concretos”.

Uma metodologia da OI amplamente utilizada para a análise econômica de mercados é a apresentada pelo paradigma Estrutura-Condução-Desempenho (E-C-D). Uma representação desse modelo é apresentada a seguir:

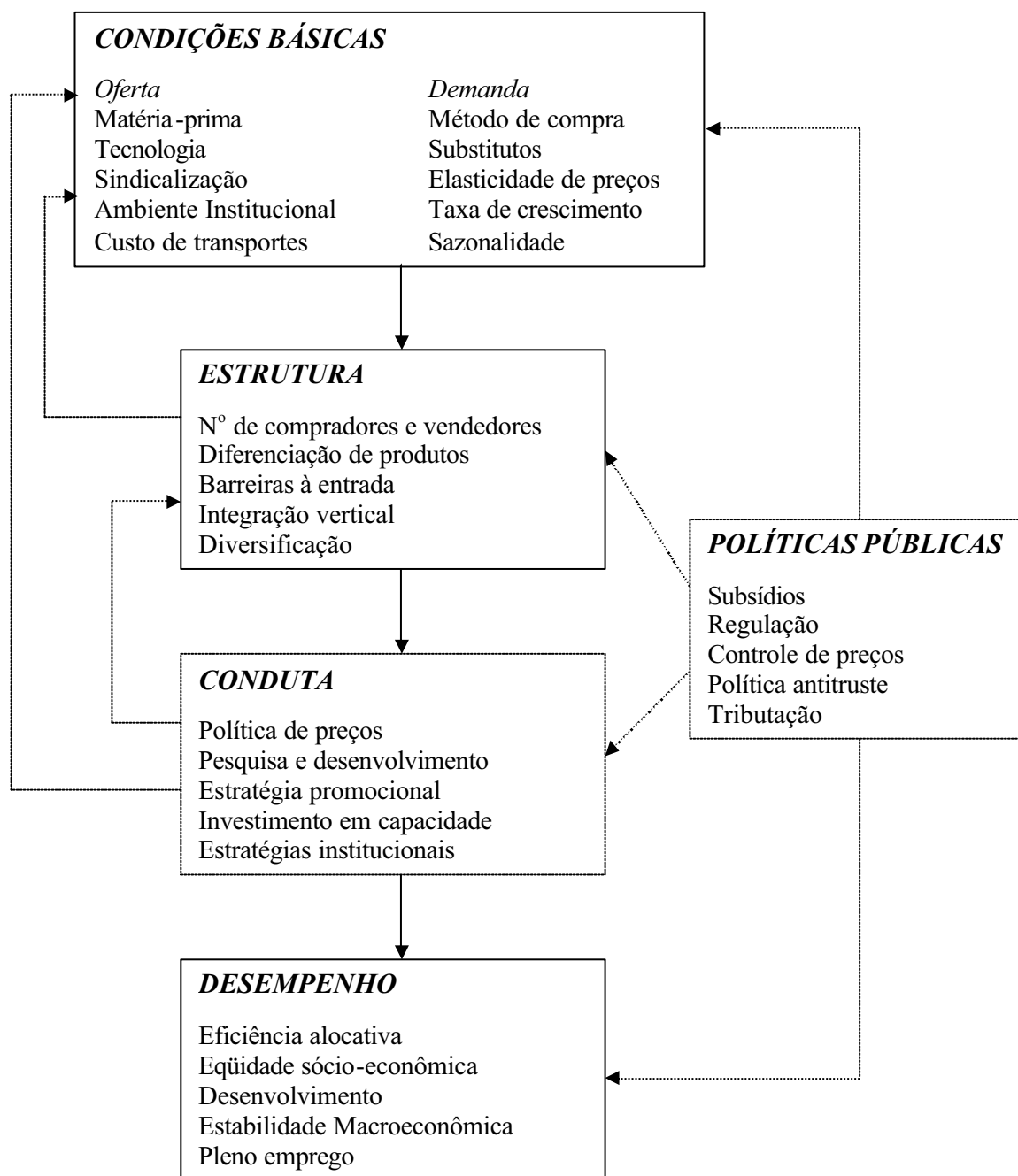


Figura 1 – O Paradigma Estrutura-Condução-Desempenho¹

De acordo com Scherer (1996, p. 3), o objetivo final da sociedade em relação às suas indústrias é um bom desempenho. De acordo com o paradigma E-C-D, o desempenho das indústrias depende da conduta dos agentes que a compõem, a conduta é uma consequência da estrutura do mercado e esta é influenciada pelas condições básicas existentes.

¹ Fonte: Adaptado de Scherer (1996, p. 2) e Greer (1993, p. 42)

O diagrama apresenta a influência das políticas públicas sobre as condições básicas, sobre a estrutura, sobre as condutas e sobre o desempenho dos agentes que formam um determinado setor da economia.

Este instrumental será utilizado para caracterizar o objeto deste estudo, o mercado *downstream* da indústria do petróleo, antes e após a desregulamentação ocorrida no setor entre 1991 e 2001.

Dentre as condições básicas apresentadas no diagrama está o ambiente institucional. Por esta razão, também serão utilizados os conceitos da NEI, mais especificamente da Economia dos Custos de Transação (ECT), que para alguns autores é uma extensão da própria OI. Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 27) salientam a posição de Paul Joskow segundo a qual a NEI enriquece a OI “com uma especificação mais completa e detalhada do ambiente institucional e das variáveis transacionais”.

A NEI possui duas correntes denominadas de Ambiente Institucional e Instituições de Governança. A primeira corrente estuda a relação entre as instituições e a performance econômica. A segunda, aborda “as diferentes formas contratuais enquanto estruturas de governança destas transações” (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, p. 67).

A segunda corrente estuda um nível microanalítico. Analisa as estruturas de governança num dado quadro institucional. O contexto no qual este estudo está inserido, o quadro institucional sofreu mudanças significativas ao longo do período analisado. Por esta razão, entende-se que a utilização da corrente denominada Ambiente Institucional é mais adequada para o objeto desta dissertação.

Os principais estudos desta corrente foram desenvolvidos por Douglass North. Para North (1990, p. 3), as instituições são as regras do jogo, que estabelecem as formas pelas quais as interações entre indivíduos e organizações ocorrem. Estas regras podem ser formais ou informais. As informais são formadas pelas normas de comportamentos, tradições, costumes, códigos de conduta e convenções. Já as restrições formais são formadas por regras políticas e jurídicas, regras econômicas e

contratos.

As instituições têm um papel fundamental sobre a performance de uma economia. North (1990, p. 3) defende que o modelo econômico deve considerar as especificidades do ambiente institucional, que variam com o tempo e em diferentes setores de uma economia.

Com base nos conceitos da NEI, será verificada a segunda hipótese apresentada, ou seja, que o processo de desregulamentação dos setores de infra-estrutura no Brasil e a criação de um novo marco regulatório não levaram em conta as especificidades do ambiente institucional existente.

Para caracterizar o objeto do estudo e demonstrar a hipótese apresentada, o texto está estruturado em seis capítulos, além desta introdução.

O capítulo dois contém a definição do objeto de estudo, bem como uma descrição histórico-estrutural do setor de petróleo e combustíveis, com destaque para a situação existente no Brasil desde a criação do monopólio estatal na década de 50 até a sua flexibilização na década de 90.

O capítulo três contempla a caracterização dos mercados de refino e de distribuição de combustíveis antes da flexibilização. São identificados e caracterizados os principais agentes envolvidos; a divisão do mercado de combustíveis entre as empresas e as regras para atuação no setor; políticas de preços e de subsídios então praticadas pelo governo federal; e a tributação federal e estadual sobre estas mercadorias.

No capítulo quatro são analisados os principais objetivos da desregulamentação do mercado de distribuição de combustíveis e da flexibilização do monopólio. O projeto de emenda constitucional que flexibilizou o monopólio estatal sobre as atividades de produção e refino de petróleo e as discussões realizadas naquele momento são analisados, identificando-se as razões alegadas para a flexibilização do monopólio e os principais objetivos a serem alcançados, relacionados com o setor *downstream* da indústria do petróleo.

No capítulo cinco é feita análise da evolução da desregulamentação do mercado ocorrida ao longo da década; da regulamentação da flexibilização do monopólio estatal do petróleo; das políticas públicas aplicadas após a desregulamentação da distribuição e flexibilização do monopólio, com destaque para a política de preços, subsídios e tributação; da criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), sua estrutura, competência e principais ações reguladoras desenvolvidas.

No capítulo seis é realizada uma análise institucional do processo de desregulamentação do setor, utilizando-se os conceitos da Nova Economia Institucional (NEI), principalmente os relativos ao nível analítico denominado Ambiente Institucional e da Economia dos Custos de Transação (ECT).

O capítulo sete apresenta as conclusões do trabalho, retomando a hipótese original e verificando tanto os resultados obtidos com a desregulamentação do setor, como os fatores que levaram aos mesmos. É feita uma análise crítica dos processos de implementação da flexibilização do monopólio e da condução efetuada até o final de 2001. São também apresentadas as perspectivas e os novos desafios que se colocam para o setor *downstream* da indústria do petróleo, após a liberação total de preços ocorrida em 2002.

CAPÍTULO 2 – A Indústria do Petróleo

Neste capítulo é feita a caracterização da indústria do petróleo, apresentando-se as diversas etapas que a compõem, e descritos o surgimento e a evolução da indústria do petróleo, tanto no Brasil como em outros países.

2.1 – Caracterização da Indústria do Petróleo

Para explicitar o objeto deste trabalho deve-se inicialmente caracterizar a indústria do petróleo. A figura 2 ilustra a divisão da indústria do petróleo em *upstream* e *downstream*:

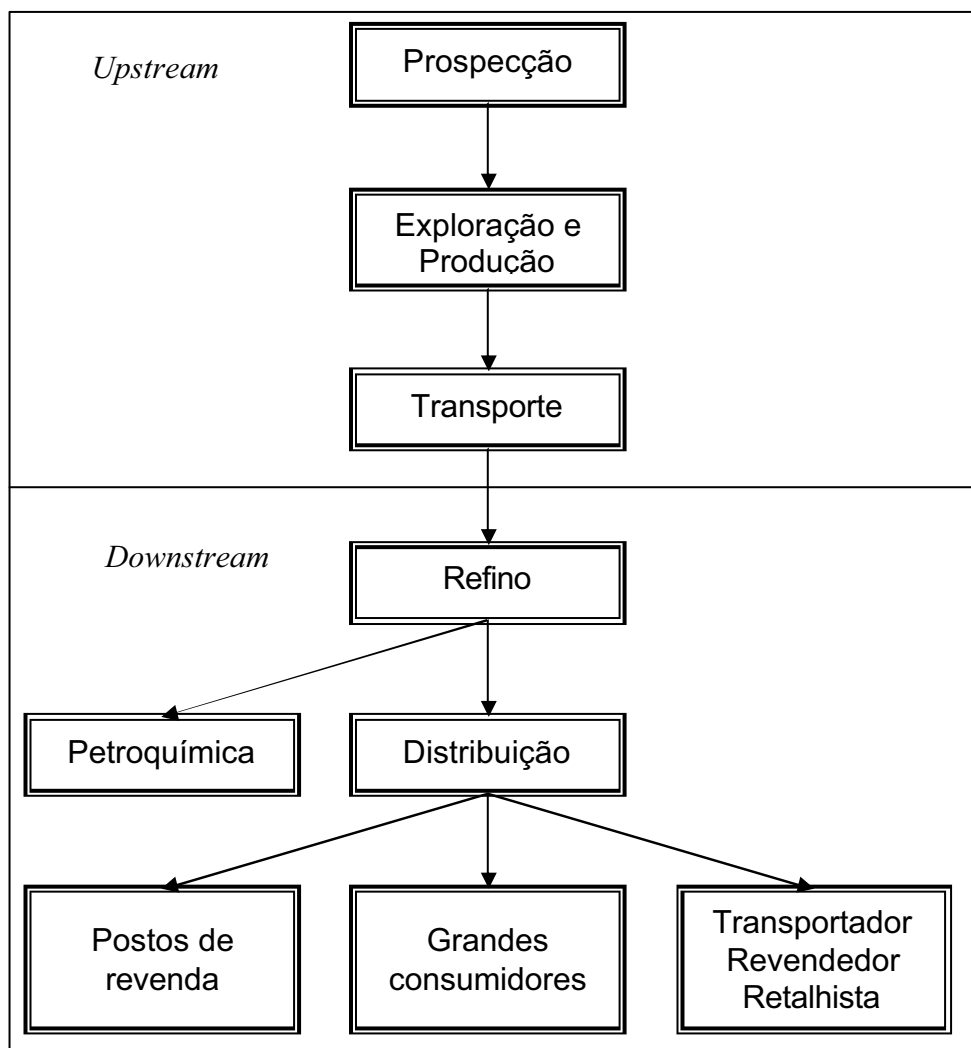


Figura 2 – A Cadeia do Petróleo²

² Fonte: Adaptado de Martinez (apud Almeida, 2000, p. 43).

As atividades que compõem a etapa inicial da cadeia e que são denominadas *upstream* englobam as seguintes fases³:

- prospecção – corresponde à atividade de localização de poços de petróleo, baseada na pesquisa geológica de bacias sedimentares. Nesta fase é analisado o potencial de produção de um determinado campo ou área, bem como é analisada a viabilidade econômica de exploração comercial;
- exploração e produção – após a constatação da viabilidade técnica e econômica de um determinado poço ou campo, inicia-se essa atividade que corresponde à retirada do petróleo ou gás natural do subsolo. Nessa etapa da indústria do petróleo já é feita uma primeira industrialização no óleo bruto ou gás extraído para prepará-lo para o transporte;
- transporte – consiste na transferência do óleo bruto extraído para as unidades que irão processá-lo e produzir os principais derivados. No caso do gás natural, esta etapa consiste no transporte entre as regiões produtoras e os centros consumidores. O transporte pode ser feito de diversas maneiras, destacando-se o transporte por via marítima e o transporte através de dutos.

A etapa *downstream* contempla o processamento do óleo bruto até a venda aos consumidores finais. As fases que compõem esta etapa são as seguintes:

- refino – nesta fase ocorre a separação e transformação do petróleo nas diversas frações, correspondendo cada uma a um determinado derivado. A principal operação do refino consiste na destilação do petróleo, em que produtos mais leves ou mais voláteis são separados dos mais pesados ou menos voláteis. Na refinaria, são produzidos os combustíveis (óleo diesel, óleo combustível, GLP, gasolina, querosene, outros) e outros derivados (parafinas, nafta petroquímica, lubrificantes, gásóleo, asfalto, solventes, propeno, propano, coque, outros);

³ Alguns autores dividem a indústria do petróleo em *upstream*, *midstream* e *downstream*. O segmento *midstream* inclui as atividades de refino, transporte, e a importação e exportação de petróleo, gás natural e derivados.

- petroquímica – nesta fase alguns derivados de petróleo (nafta, gasóleo, óleo combustível, outros) passam por novos processamentos físicos e químicos para a produção de petroquímicos básicos (eteno, propeno, benzeno, xilenos, tolueno, outros);
- distribuição – esta fase engloba as atividades que ocorrem após a produção dos diversos derivados, tais como: transporte, armazenagem e comercialização, a partir da refinaria até os grandes consumidores ou os agentes que compõem a revenda;
- revenda – as atividades desta etapa são exercidas pelos postos de revenda e pelos TRRs – Transportador Revendedor Retalhista ⁴. Estes agentes são responsáveis pela venda de parte dos derivados aos consumidores finais nos casos em que a comercialização não é realizada diretamente pelas distribuidoras.

No caso da linha de gás natural, o *downstream* da indústria de petróleo é composto pelas atividades de distribuição e de geração de energia elétrica.

Ressalva-se que o objeto deste trabalho compreende apenas a análise da etapa *downstream* da indústria de petróleo e mais especificamente as atividades relacionadas com combustíveis (refino, distribuição e revenda). A atividade petroquímica é analisada apenas na sua relação com o mercado de produção de combustíveis.

2.2 – Surgimento e Evolução da Indústria do Petróleo

O marco inicial da indústria mundial do petróleo ocorreu em 1859 quando Coronel Drake, um dos fundadores da empresa americana Seneca Oil Co., desenvolveu a tecnologia de perfuração. Também foi a Seneca Oil que desenvolveu a separação do petróleo através do aquecimento para produzir os diversos produtos individuais.

⁴ A atividade de TRR caracteriza-se pela aquisição de produtos a granel e sua revenda a retalho, com entrega no domicílio do consumidor, conforme estabelecido na Portaria ANP n° 201/99.

Outro grande avanço da indústria de petróleo verificou-se com a integração das atividades de refino e distribuição efetuada por John Rockefeller através da sua empresa, a Standard Oil. A verticalização de todas as etapas da indústria de petróleo possibilitou que as atividades mais lucrativas à época (refino de petróleo e distribuição de derivados) compensassem os riscos e os custos relacionados com as atividades de prospecção, exploração e produção do óleo bruto.

Marinho Jr. (1989, p. 6) destaca a importância da verticalização, pois:

a característica apontada como integração fundamenta-se na divisão de riscos de todos os ramos do negócio, de ponta a ponta, do poço ao posto, de modo a se obter um risco médio que compense as desigualdades verificadas no processo de desenvolvimento econômico do Petróleo e reduza proporcionalmente os enormes investimentos da fase de pesquisa.

No início do século XX, a indústria do petróleo foi afetada positivamente pela expansão da indústria automobilística. O aumento da demanda por derivados provocou o desenvolvimento tecnológico e financeiro das empresas petrolíferas. Também colaborou para o crescimento da indústria de petróleo, o desenvolvimento da indústria petroquímica.

Concomitante ao crescimento da indústria de petróleo, "... se cria uma dependência econômico-social do petróleo e de seus derivados, cujos reflexos só vão ser percebidos no decorrer do século XX", conforme aponta Menezello (2000, p. 24).

2.3 – Evolução da Indústria do Petróleo no Brasil

No primeiro quartil do século XX, a indústria brasileira de petróleo era praticamente inexistente. Na década de 30, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, foram estabelecidas as primeiras diretrizes para a indústria petrolífera brasileira. De acordo com Pires (2000, p. 43) dois fatores influenciaram as políticas adotadas: a constatação da importância estratégica do petróleo em um cenário de guerra e o forte nacionalismo que ressurgiu na América Latina.

Antes mesmo da descoberta de óleo bruto no país, o Estado já havia implementado

a regulamentação da indústria de petróleo, através do Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938, conforme a seguir:

Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país e dá outras providências.

A mesma norma também nacionalizou a atividade de refino de petróleo ao determinar que apenas brasileiros poderiam ser sócios destas empresas.

Também em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) para estabelecer e aplicar as políticas relacionadas ao setor.

Um dos grandes marcos desta indústria foi a descoberta de petróleo em 1939, em Lobato, no Estado da Bahia. A partir desta descoberta iniciou-se uma intensa atividade de exploração e produção de petróleo no Recôncavo Baiano.

Após a eleição de Eurico Gaspar Dutra para a presidência da república, foi promulgada a constituição de 1946, que abriu novamente a exploração de petróleo a estrangeiros, inserindo inclusive obstáculos à monopolização de determinada indústria ou atividade por parte da União. Na opinião de Menezello (2000, p. 34) “estava criada uma moldura institucional que daria fundamento jurídico-constitucional para os movimentos nacionalistas que se seguiram”.

Com a volta de Getúlio Vargas ao poder, o caráter estratégico da indústria do petróleo e a necessidade de participação direta do Estado nas atividades produtivas para incrementar o desenvolvimento econômico ganham força. Após a campanha conhecida através do slogan “O Petróleo é Nosso”, foi aprovada a Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, que definia como monopólio da União as atividades de pesquisa e a lavra de petróleo, a refinação de petróleo, o transporte marítimo de petróleo e seus derivados, bem como através de dutos. Esta mesma lei criou a empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás que ficou responsável por exercer o monopólio estatal, em conjunto com o CNP.

Observa-se que todas as atividades relacionadas ao setor *downstream* da indústria do petróleo, exceto a distribuição e a petroquímica, foram alcançadas pelo monopólio estatal. Esta situação se manteve até 1997, quando foi regulamentada a flexibilização do monopólio do petróleo. As atividades que não foram alcançadas pelo monopólio da União continuaram sendo controladas pelo Estado através do CNP.

CAPÍTULO 3 – O Setor *Downstream* antes da Flexibilização do Monopólio e Desregulamentação

Conforme apresentado na introdução, a análise do setor *downstream* da indústria do petróleo, tanto antes como depois da flexibilização, é realizada utilizando-se o paradigma estrutura-conduta-desempenho. Salienta-se que é analisado o período compreendido entre os anos de 1991 e 2001.

Este capítulo está dividido em cinco partes. Na primeira parte é feita uma análise de diversos aspectos contidos no paradigma E-C-D em relação ao refino de petróleo. A mesma análise é feita na segunda parte para o mercado de distribuição de combustíveis. Nas últimas três partes são destacadas políticas públicas que influenciaram fortemente a estrutura, a conduta e o desempenho do mercado nesse período: os subsídios, a política de preços e a tributação.

3.1 – A Indústria de Refino

Por força do ordenamento jurídico existente desde 1953, a refinação de petróleo era uma das atividades alcançadas pelo monopólio da União. O refino passou a ser uma atividade exclusiva da Petrobras, conservando as autorizações das refinarias privadas existentes na época da lei, ou seja, as refinarias da Ipiranga e a de Manguinhos. No entanto, a Lei nº 2.004/53 impediu a concessão de autorização para ampliação dessas duas unidades produtoras.

Toda a capacidade de refino adicional que surgiu entre as décadas de 50 a 90 foi totalmente atendida por refinarias da Petrobras. No início da década de 90, a Petrobras era responsável por mais de 98% da produção brasileira de derivados de petróleo⁵, distribuída em onze refinarias.

Um ponto a ser discutido sobre a estrutura do mercado brasileiro de refino é se ele comportaria a presença de outras firmas ou se realmente a produção estatal era a melhor opção.

⁵ Os dados foram estimados com base nos relatórios anuais da ANP – Agência Nacional de Petróleo.

A produção estatal se justifica em casos de monopólio natural. Segundo Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 119), “as forças de mercados devem ser substituídas pela regulamentação econômica ou pela operação de empresas estatais”. Seria o mercado de refino brasileiro um caso de monopólio natural? Seria então a opção pela produção estatal correta?

Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 351) entendem que uma indústria é um monopólio natural se o custo de produção de um determinado bem ou serviço é minimizado quando existe no mercado uma única firma. Neste caso, o custo médio declina com o aumento da demanda, conforme apresentado na figura a seguir:

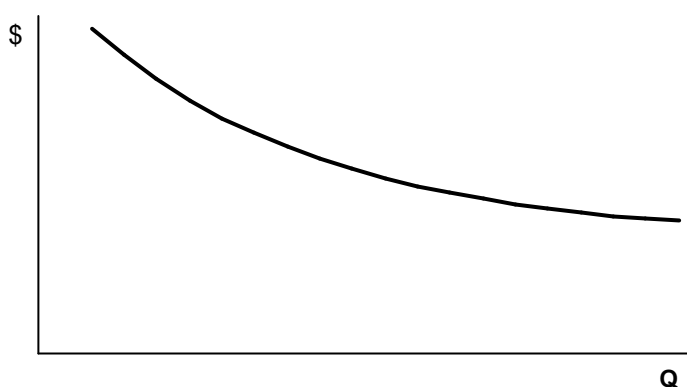


Figura 3 – Curva de Custo no Monopólio Natural⁶

A indústria de refino não se encaixa perfeitamente neste modelo. Observa-se que o custo médio de produção tende a se estabilizar quando a capacidade máxima de uma refinaria é atingida. À medida que o mercado aumenta a demanda por derivados de petróleo torna-se necessária a construção de novas refinarias e, embora ocorra uma pequena elevação dos custos devido à capacidade ociosa da indústria pela inserção de uma nova unidade produtora, o custo médio de produção tende a se estabilizar, conforme demonstra a figura a seguir:

⁶ Fonte: Adaptado de Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 352).

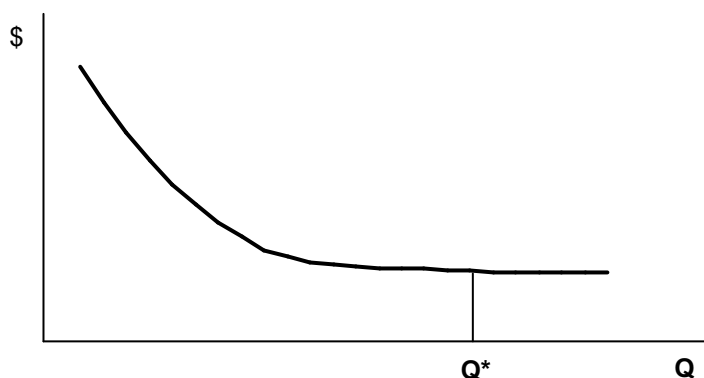


Figura 4 – Curva de Custo no Monopólio Natural Temporário⁷

Trata-se do que Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 352) denominaram de monopólio natural temporário. Observa-se que o custo médio de produção declina com o aumento da demanda até o ponto Q^* e posteriormente é constante.

Como visto anteriormente, a indústria brasileira de petróleo ao longo da década de 90 era formada por treze refinarias, onze pertencentes à Petrobras e duas que estavam sob o controle da iniciativa privada. Provavelmente, em algum momento, o ponto de demanda a partir do qual o custo de produção é constante foi atingido, não justificando a adoção da produção estatal, sob o argumento do monopólio natural.

Scherer (1996, p. 114) fez uma análise da influência da economia de escala sobre a estrutura do mercado americano de refinação de petróleo. Explica sucintamente que o processo de refino é realizado no interior de vasos e tanques de formatos cilíndricos ou esféricos. A capacidade de refino de petróleo é dada pelo volume desses equipamentos, enquanto o custo de construção está relacionado com a área da superfície, ou seja, com a quantidade de material utilizado na sua fabricação. Isto leva à “regra dois terços”⁸, em que o custo de construção é diretamente proporcional à capacidade de produção elevada à potência de dois terços:

$$\text{Custo de construção} = k (\text{capacidade de produção})^{2/3},$$

onde k varia de acordo com a tecnologia utilizada.

⁷ Fonte: Adaptado de Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 353)

⁸ Explica-se esta regra pelo fato da área da superfície de uma esfera ser diretamente proporcional ao quadrado do raio, enquanto o volume varia proporcionalmente ao cubo do raio.

Esta regra implica em uma significativa economia de escala à medida que a capacidade de uma refinaria é elevada, mas existem fatores relacionados com a fabricação e a metalurgia que restringem a capacidade máxima. É claro que ao longo do tempo também ocorreu uma evolução das tecnologias e materiais de fabricação, mas, segundo Scherer (1996, p. 114), a escala eficiente de uma refinaria, cujos custos de produção alcançam o valor mínimo, é de cerca de 200.000 barris por dia. Com o aumento da escala os custos de construção e os custos diretos de produção são minimizados.

Uma pergunta feita por Scherer (1996, p. 116) é se a economia de escala induziria ou não a uma concentração da indústria na mão de poucos produtores? A resposta está no tamanho do mercado que está sendo analisado. No caso dos Estados Unidos, onde o mercado em 1990 era de 13.600.000 barris/dia haveria a necessidade de no mínimo 68 refinarias, o que, segundo Scherer (1996, p. 116), se aproximaria de um modelo de competição atomizada. Em nações cujo mercado é pequeno, tal como a Suécia, onde o consumo de derivado em 1990 era de 280.000 barris/dia, haveria um *trade-off* entre a economia de escala e uma estrutura de mercado competitiva.

No Brasil, no início dos anos 90, a capacidade de refino de petróleo girava em torno de 1.200.000 barris/dias, ou seja, seriam necessárias no mínimo seis refinarias com a capacidade mínima eficiente sugerida por Scherer (1996, p. 114). Tomando como referência apenas o referencial da OI, poderia no Brasil ter sido incentivada a participação de outras empresas neste setor.

No entanto, com certeza haveria poucas firmas com grande parcela do mercado e provavelmente haveria a formação de uma estrutura de oligopólio. Varian (1999, p. 493) entende que há a ocorrência de oligopólio quando “há um grande número de concorrentes no mercado, mas não tanto a ponto de considerarmos nula a influência de cada um deles sobre o preço”.

Estas análises, se é que foram realizadas ou consideradas em algum momento, não influenciaram na abertura do mercado de refino à indústria privada, visto que fatores políticos e nacionalistas, bem como a justificativa de que apenas o Estado teria

condições de bancar os pesados investimentos em infra-estrutura, foram preponderantes para conservar a indústria de refino sob a influência direta e exclusiva do Estado até o advento da Emenda Constitucional nº 09/95.

Observa-se que uma condição básica, o ordenamento jurídico que instituiu o monopólio do petróleo, influenciou significativamente a estrutura do mercado de refino de petróleo, conforme indicado pelo paradigma E-C-D.

As políticas públicas determinavam os preços que deveriam ser praticados e o Estado controlava, através do CNP, os investimentos e ampliações que deveriam ser efetuados. Observa-se que as políticas públicas fixavam parâmetros determinantes da estrutura do mercado e da conduta dos agentes. As barreiras à entrada de novos agentes eram total, determinada por uma imposição legal. Uma política de preços por parte dos agentes era impossível, visto que todos os preços ao longo da cadeia produtiva até o consumidor final eram tabelados.

Com todo este modelo concebido, de uma produção quase que exclusivamente estatal, não havia um foco no desempenho da indústria, mas apenas uma preocupação com o abastecimento do mercado nacional de derivados e com fatores de ordem macroeconômica, principalmente relacionados com a balança de pagamentos e com os índices de inflação.⁹

Como não havia concorrência e o mercado se caracterizava pelo monopólio estatal, não houve a necessidade de aplicação de políticas antitruste. Segundo definição de Scherer apresentada por Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 120), entende-se política antitruste como “a intervenção governamental sobre os negócios privados, visando harmonizar os interesses públicos, com a busca, legítima, de maximização de resultados das empresas, na presença do poder de monopólio”. Como não existiam os “negócios privados” não havia porque se falar em políticas antitruste.¹⁰

⁹ Após o primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, houve no Brasil uma campanha e uma série de atos normativos com o objetivo de diminuir o consumo de derivados e reduzir o déficit da balança comercial.

¹⁰ Segundo Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 120), “as leis antitruste enfrentam as conseqüências do poder de monopólio de duas maneiras: a) aproximando a estrutura de mercado às características competitivas, de forma a aumentar a probabilidade de emergência de condutas e desempenhos

3.2 – O Mercado de Distribuição de Combustíveis

Ao contrário do refino, a atividade de distribuição não foi incluída no monopólio do petróleo. A Lei nº 2.004/53 excluiu a distribuição do monopólio, mas determinou que as atividades concernentes a este setor estariam sob a superintendência do Conselho Nacional do Petróleo.

Almeida (2000, p. 52) aponta a Resolução 4/59 do CNP como o modelo regulatório vigente até 1990 e destaca os seus principais pontos:

- a atividade de distribuição era submetida à prévia autorização do CNP;
- a criação de uma nova distribuidora foi dificultada através de um procedimento extremamente burocratizado e da necessidade de elevado capital;
- definição de sistema de cotas para retirada de produtos das refinarias;
- controle sobre a distribuição geográfica da atuação das distribuidoras;
- imposição de estrutura de preço que fixava a remuneração para cobrir os custos da atividade e o retorno do investimento;
- imposição de abastecimento a regiões mais distantes e menos rentáveis.

Constata-se um controle extremo sobre o mercado. Conforme Almeida (2000, p. 58), este controle era justificado pelos objetivos que o Estado tinha de atingir com o setor de distribuição, pois “a prioridade não era instaurar um ambiente competitivo ou obter reduções de custos das empresas. O imperativo era implantar uma malha de distribuição de combustíveis com amplitude nacional”. Almeida (2000, p. 58) afirma que o objetivo foi alcançado com o modelo regulatório utilizado.

De fato uma grande estrutura de distribuição foi montada, mas em contrapartida o mercado estava concentrado nas mãos de apenas cinco agentes (Petrobras Distribuidora, Esso, Shell, Texaco e Ipiranga), a maior parte deles de capital estrangeiro, e sem qualquer estímulo à livre competição.

Além das restrições impostas à competição interna, o mercado brasileiro também

desejados, mais ou menos automaticamente; b) inibindo ou proibindo certos tipos indesejáveis de conduta das firmas”.

não estava exposto à concorrência externa. A Petrobras era o único agente autorizado a efetuar exportação ou importação de derivados de petróleo. Também era o único agente que possuía infra-estrutura necessária para esses fins, tais como terminais, tanques e dutos utilizados na logística do setor.

Esta política se enquadra na seguinte análise feita por Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 123):

Tradicionalmente, as políticas industriais estiveram associadas à eliminação da concorrência internacional, em mercados previamente selecionados, com o intuito de permitir e estimular o desenvolvimento da produção doméstica. O argumento da indústria infante compunha a base normativa das políticas industriais que se desenvolveram no bojo das teorias de desenvolvimento econômico.

Os principais instrumentos utilizados pelo governo federal para o controle do setor de distribuição foram a política de preços, a fixação de cotas para a compra de derivados de petróleo junto à Petrobras e o estabelecimento de barreiras à entrada de novos agentes no setor.

Outra característica marcante do mercado de combustíveis era a existência de diversas regras restritivas à entrada de novos agentes. Até o início da década de 90 as barreiras à entrada consistiam em exigência de atuação em diversas regiões; indicação nas autorizações de funcionamento dos ativos que seriam utilizados na comercialização, bem como a prova da disponibilidade de recursos financeiros para tal; proibição de atuação apenas nos grandes centros e obrigatoriedade de atendimento nas pequenas e distantes localidades; obrigatoriedade de operar com mais de um produto.

Pelo sistema de cotas as empresas tinham o seu *market-share* determinado no início do ano através da cota que cada uma teria junto à Petrobras. Segundo Almeida (2000, p. 55), esta prática limitava a concorrência, pois “não fazia sentido uma empresa desencadear uma política agressiva de conquista de clientes, se ela não poderia dispor do combustível necessário para atender aos clientes adicionais. Em segundo lugar, o sistema de cotas mitigava os riscos da atividade, pois garantia uma reserva de mercado equivalente à magnitude das cotas”.

Segundo Almeida (2000, p. 53), se superadas todas as barreiras impostas, “os pedidos eram negados com base no simples argumento de que não eram convenientes para o abastecimento nacional de derivados”.

Ao contrário do que existia em outros países, no Brasil não havia uma integração vertical da indústria do petróleo. Excetuando-se o caso da Petrobras Distribuidora, que pertence à Petrobras, as outras distribuidoras não tinham a atividade integrada com o upstream e o refino de petróleo¹¹. Almeida (2000, p. 43) destaca a importância da integração, que permite a redução dos custos de produção, aumento na lucratividade e menor risco, pois uma atividade mais lucrativa pode compensar possíveis prejuízos que venham a ocorrer em outras etapas da indústria.

Como resultado de toda a política aplicada sobre o mercado de distribuição entre as décadas de 50 e 80; em 1990, as pequenas distribuidoras detinham apenas 2% do mercado brasileiro de gasolina e óleo diesel¹². Apenas cinco empresas eram responsáveis pela venda de 98% dos derivados consumidos no Brasil.

A tabela 1 indica a participação das principais distribuidoras em 1988:

Tabela 1 – Participação das Distribuidoras no Mercado de Combustíveis – 1988

Distribuidora	Participação (%)
Petrobras Distribuidora	25
Ipiranga	24
Shell	22
Esso	17
Texaco	10
Outras	2

Fonte: Adaptada da apresentação de Paulo Valois Pires no Seminário “Distribuição e Comercialização de Derivados de Petróleo”

¹¹ O grupo Ipiranga possui uma refinaria, mas a capacidade de produção instalada era e é insuficiente para atender até mesmo a demanda das distribuidoras do grupo.

¹² Fonte: Sindicom – Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes.

3.3 – Política de Preços

Voltando ao paradigma E-C-D apresentado na figura 1, observa-se que a utilização do controle de preços como política pública é uma forma de intervenção que influencia na estrutura do mercado e na conduta dos agentes.

A política de preços aplicada para os produtos resultantes do refino foi alterada diversas vezes desde a criação do monopólio do petróleo. No início dos anos 90, o preço de realização¹³ na refinaria era determinado através de normas do Governo Federal e remunerava os produtores de forma a cobrir os custos de uma refinaria padrão e permitir uma determinada margem de lucro. Os preços de realização eram corrigidos com base na variação cambial e da cotação do petróleo importado do exterior.

Conforme salientado por Almeida (2000, p. 54), a política de preços aplicada ao setor de distribuição baseava-se na metodologia do *cost plus*, que permitia a aplicação de um *mark-up* sobre os custos incorridos pelas distribuidoras e pelos revendedores varejistas. Ressalva-se que os principais custos para este setor são a aquisição dos derivados e o transporte.

Conforme visto anteriormente, praticamente havia um único fornecedor, a Petrobras, com preços de venda fixados pelo CNP, ou seja, o principal custo era igual para todas as distribuidoras. Com relação aos custos de transportes foi implantada uma política de equalização de fretes, de forma a evitar que as localidades mais distantes dos centros produtores tivessem os preços mais altos e que houvesse desestímulo por parte das distribuidoras em abastecê-las.

Não havia, portanto, um estímulo à busca da eficiência, visto que a metodologia de determinação de preços compensava as ineficiências existentes e ainda permitia a prática de fraudes¹⁴.

¹³ O preço de realização é o valor líquido recebido pelo produtor de derivados, excluindo impostos e subsídios existentes.

¹⁴ A questão dos subsídios e das fraudes a eles relacionadas são analisados detalhadamente na seção 3.4.

3.4 – Subsídios

A existência de subsídios no setor de petróleo e combustíveis sempre foi intensa. A Lei nº 4.452, de 05 de novembro de 1964, que dispõe sobre o então existente Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, também tratou da inclusão de subsídios nos preços dos diversos derivados.

Pode-se destacar os subsídios para o ressarcimento de gastos com frete de cabotagem, transferências de produtos por qualquer meio, inclusive por dutos, os subsídios para estocagem e comercialização de álcool carburante e para diferenças cambiais relativas ao petróleo importado.

Observa-se que todos os subsídios citados eram direcionados para o próprio setor de petróleo e derivados. Além destes, a lei previa o acréscimo de parcelas aos preços dos derivados para serem aplicados em outros setores. Estavam previstos subsídios para o Plano Aeroviário Nacional, ao Programa de Mobilização Energética, à pesquisa de óleo de xisto, à Eletrobras, à Nuclebras, ao setor de pesquisa mineral e à construção e pavimentação de rodagens.

O agente responsável por efetuar a arrecadação dos subsídios e a distribuição para os diversos setores, empresas ou agentes era a Petrobras.

Em decorrência da política de controle de preços de derivados existentes, por vezes o valor arrecadado pela Petrobras não era suficiente para cobrir as transferências de subsídios. O Tesouro Nacional não pagava a diferença e a empresa arcava com este ônus. Disto resultou a formação de um crédito da Petrobras junto ao Tesouro Nacional, crédito que passou a ser chamado de “conta petróleo” e “conta álcool”.

Os principais objetivos dos subsídios eram a garantia de fornecimento de derivados em todo o território nacional sem que houvesse grandes variações no preço ao consumidor final em diferentes regiões do país, a proteção das refinarias contra variações cambiais e o desenvolvimento do programa para a utilização do álcool carburante como combustível para veículos.

O Governo Federal definia, através do CNP e posteriormente do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), toda a logística de distribuição de combustíveis. Para isso definia a localização das bases de distribuição de combustíveis. Para garantir o abastecimento das regiões mais distantes dessas bases, pagava-se subsídios para o ressarcimento de despesas com frete.

Devido a esta sistemática, por vezes a distribuidora era impedida de fornecer diretamente ao cliente a partir de uma base primária¹⁵, tendo que primeiramente efetuar a transferência para uma base secundária, receber o subsídio para ressarcimento de despesas com transporte e somente depois enviar para o cliente.

Segundo Vieira Filho (1995, p. 117), foram criadas “distorções no consumo e uma enorme burocratização, com perdas para as distribuidoras, custo para o governo e fraudes”.

Destaca-se também o subsídio ao produtor de álcool combustível¹⁶. O distribuidor de combustíveis pagava aos produtores de álcool um valor superior ao preço que era praticado na comercialização do álcool hidratado para os postos de revenda. A diferença era ressarcida pelo Governo Federal, através da Petrobras, e servia para cobrir os custos e remunerar os produtores de álcool.

A principal finalidade do subsídio para o álcool carburante era manter o preço do produto para o consumidor final em no máximo igual a 65% do preço da gasolina praticado nos postos de revenda.

Mais uma vez a Petrobras era penalizada por ter que pagar aos distribuidores a diferença referente ao subsídio para os produtores de álcool e não receber do governo federal o ressarcimento do que era devido. Estima-se que o valor do

¹⁵ As bases primárias são aquelas localizadas ao lado das refinarias ou terminais marítimos e as bases secundárias que estão localizadas no interior.

¹⁶ O álcool pode ser usado na forma hidratada (com água) para aplicação direta como combustível de veículo ou na forma anidra (sem água) para misturar com gasolina “A”, produzindo gasolina “C”. O percentual de álcool anidro na gasolina “C” variou nos últimos anos de 20% a 26%, e é definido em função dos estoques e da produção de álcool. A gasolina “A” é produzida nas refinarias e a gasolina “C” é vendida aos consumidores nos postos de revenda.

subsídio ao álcool era de cerca de R\$ 1,5 bilhões/ano¹⁷.

Havia ainda os “subsídios cruzados”, sistemática através da qual um determinado derivado tinha o preço elevado para compensar a redução do preço de outros. A figura 5 demonstra os resultados dessa política sobre os preços dos combustíveis praticados na refinaria, comparando-os com o custo CIF¹⁸ na importação dos derivados do exterior:

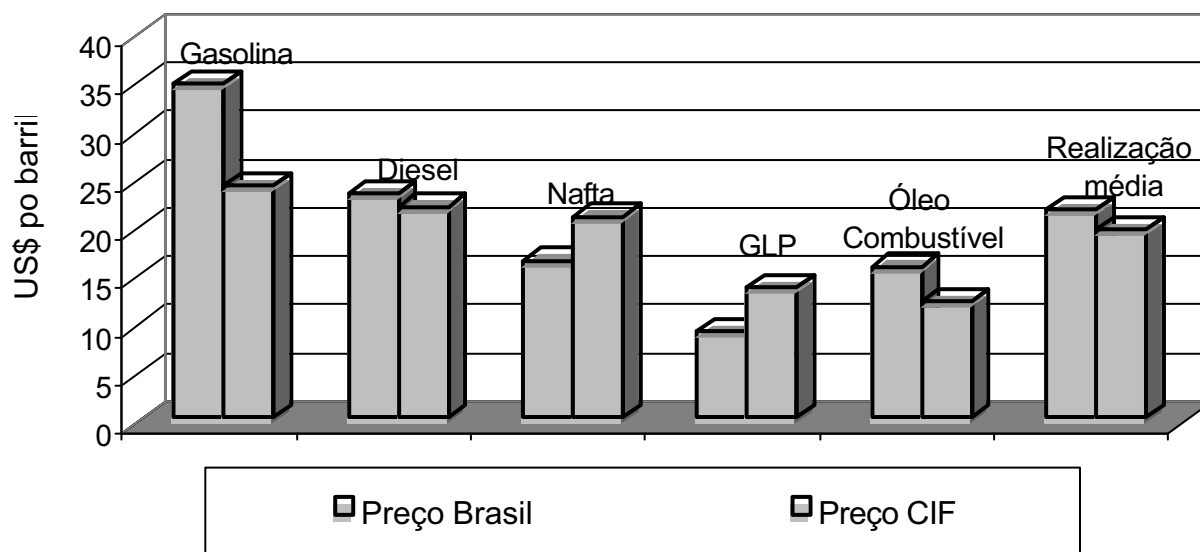


Figura 5 – Preços Relativos de Combustíveis Brasil vs Internacional – Outubro/1995¹⁹

Observa-se que os preços de nafta e GLP eram menores que os praticados no mercado internacional, mas a diferença era compensada pelos preços mais elevados praticados na gasolina e no óleo combustível. Isto significa que os consumidores de gasolina e de óleo combustível arcavam com os custos relativos aos subsídios para o GLP e para a nafta petroquímica. No caso do GLP, explica-se por ser um produto consumido pela população de baixa renda. A justificativa para a existência do subsídio à nafta era o estímulo ao desenvolvimento da indústria petroquímica nacional.

¹⁷ Valor estimado para 1995, conforme Vieira Filho (1996, p. 144).

¹⁸ Termo que indica o custo da mercadoria no porto de destino da mercadoria, ou seja, já estão inclusas as parcelas referentes a frete e seguro.

¹⁹ Fonte: Adaptado da apresentação de Sr. João Pedro Gouvêa Vieira Filho, no seminário “A nova Regulamentação da Indústria do Petróleo no Brasil” – 1996, p. 116.

Em função de todos estes subsídios, em março de 1996, estimava-se que o débito do Tesouro Nacional com a Petrobras era de cerca de R\$ 5,6 bilhões²⁰, considerando-se a conta petróleo e a conta álcool.

3.5 – Tributação

Em decorrência da importância do setor de petróleo e seus derivados na economia nacional e mundial, ele constitui-se na mais importante fonte de arrecadação de tributos, principalmente no âmbito dos Estados e da União, merecendo, por isso, especial atenção dos legisladores tributários.

Até a Constituição Federal de 1988, o principal tributo incidente sobre petróleo e seus derivados era o Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos. Após a reforma constitucional, os tributos incidentes sobre este setor passaram a ser o Imposto de Importação (II), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

A competência tributária sobre as operações com combustíveis que era exclusiva da União passou a ser também competência dos Estados e do Distrito Federal.

O Imposto de Importação é um imposto de competência da União e incide sobre os preços CIF dos produtos importados. Até julho de 1998, a alíquota era de 11%. As importações de petróleo e derivados provenientes de países do Mercosul e de gás natural, independente da sua origem, possuem alíquota igual a zero.

O ICMS é um imposto de competência estadual. Incide sobre as operações de circulação de mercadorias, dentre elas petróleo e seus derivados.

²⁰ Conforme estimativa efetuada por Sr. Marcelo Castilho da Silva, então Superintendente-Geral do Departamento Comercial da Petrobrás, no seminário "A Nova Regulamentação da Indústria de Petróleo no Brasil", promovido pelo IBP e FGV em 1996.

A cada mercadoria pode ser aplicada uma alíquota diferente para o ICMS, em função do princípio da seletividade²¹ contido no texto da Constituição Federal de 1988. Por ser um imposto de competência estadual, a carga tributária pode variar entre os Estados. Em todos os Estados, excetuando-se o Ceará, a alíquota aplicável à gasolina é superior à aplicável ao óleo diesel, indicando que os legisladores estaduais entenderam ser o segundo combustível mais essencial que o primeiro. O caráter de essencialidade do óleo diesel está no fato de que ele é utilizado nos principais meios de transportes existentes no Brasil, enquanto a gasolina tem utilização em carros de passeio. Em geral, a alíquota é aplicada sobre o preço da mercadoria.

Outro princípio constitucional referente ao ICMS é o que determina que são imunes as operações interestaduais com petróleo e os combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, ou seja, não há incidência do imposto sobre estas operações. Este dispositivo causou distorções no mercado, pois o combustível comprado em Estados vizinhos possuía uma carga tributária menor e, conseqüentemente, o preço era reduzido.

Para evitar estas distorções, os Estados utilizaram o mecanismo da substituição tributária, no qual um determinado contribuinte é indicado como responsável pela cobrança do imposto devido nas operações subseqüentes. O legislador estabelece uma margem de lucro presumida para todas as fases posteriores da cadeia.

Ao estender esta técnica tributária para as operações interestaduais, todas as operações tiveram suas cargas tributárias igualadas, evitando a concorrência desleal entre fornecedores de combustíveis situados em Estados diferentes.

Esta sistemática de tributação concentrou a arrecadação do ICMS nas distribuidoras de combustíveis, facilitando a arrecadação e a fiscalização, uma vez que o número de distribuidoras é menor que o número de postos revendedores.

²¹ O art. 155, §2º, III, da CF determina que o ICMS “poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços”.

As contribuições sociais PIS e COFINS incidem sobre a receita bruta da pessoa jurídica. Antes do processo de desregulamentação do setor de combustíveis, cada agente era responsável pelo pagamento do imposto devido. Posteriormente a técnica da substituição tributária também foi aplicada para estes tributos.

Até antes da desregulamentação do setor de distribuição de combustíveis, a tributação não era um fator que provocasse distorções significativas para a concorrência entre os agentes do setor. Conforme apresentado na tabela 1, apenas cinco empresas detinham 98% do mercado de distribuição de combustíveis e estas empresas tinham a participação no mercado determinada basicamente pelas cotas a que tinham direito de retirar das unidades produtoras, não havendo necessidade de se recorrer à sonegação fiscal, para através da redução de preços aumentar a participação no mercado. Além disso, este tipo de conduta não fazia parte da política das empresas que dominavam o mercado.

CAPÍTULO 4 – A Flexibilização do Monopólio e Desregulamentação

Este capítulo está dividido em três partes. Na primeira, são analisados os motivos que levaram à decisão de promover a abertura do mercado brasileiro de combustíveis e a flexibilizar o monopólio estatal do petróleo. São também analisados os modelos propostos para o processo de abertura do setor *downstream* da indústria do petróleo. A segunda parte apresenta o modelo que foi adotado para a abertura do setor. A terceira expõe os principais objetivos a serem alcançados com as modificações introduzidas ao longo da década de 90.

4.1 - Motivos para a Flexibilização do Monopólio e Desregulamentação

Todas as modificações introduzidas no setor *downstream* da indústria do petróleo são consequência da redefinição do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social. Nos últimos 50 anos, houve uma expansão do Estado, assumindo diversos papéis e ampliando os já existentes, mas esta tendência sofreu uma inversão durante as décadas de 80 e 90.

De acordo com relatório do Banco Mundial (1997, p. 23), em países desenvolvidos, dentre eles o Brasil, havia uma forte crença de que apenas o Estado “mobilizaria recursos financeiros e humanos e os encaminharia para o crescimento rápido e a erradicação das injustiças sociais..., adotando a industrialização através da substituição de importações sob o domínio do Estado”.

Segundo o Banco Mundial, pode-se destacar três motivos principais para a saída do Estado da economia em países da América Latina: a necessidade de diminuição dos gastos públicos, com consequente perda do poder de investimento do Estado; um entusiasmo crescente por parte das elites pelas soluções de mercado, o que possibilitou a criação de condições políticas favoráveis; e um desencantamento progressivo com a intervenção do Estado.

Na flexibilização do seguimento de refino estas razões também estiveram presentes. Após a estabilização da economia, após o advento do Plano Real, previa-se que ocorreria um crescimento da economia da ordem de 5% a.a., necessitando o

aumento da capacidade de refino de 1,5 milhão de barris por dia para 2,3 milhões de barris por dia até 2005²². Isto significaria a necessidade de construção de novas refinarias para suprir a demanda interna por derivados de petróleo.

No entanto, o Estado sofria um processo de diminuição dos gastos, restringindo a sua capacidade de investimento. Esta falta de recursos foi fundamental para incentivar a flexibilização do monopólio, não só no refino, como na exploração e produção de petróleo. Havia a necessidade de participação do setor privado para garantir os investimentos necessários.

Este problema da falta de recursos foi agravado na Petrobras em função do fato de que a empresa sempre foi utilizada como instrumento de política macroeconômica, principalmente no que se refere ao controle de preços de combustíveis, sobretudo para evitar impactos inflacionários. Outra utilização indevida da empresa foi o financiamento de subsídios para o álcool, transporte de derivados e para alguns derivados, principalmente GLP, nafta e querosene de aviação.

Até o início da década de 90, a capacidade de refino instalada no Brasil, historicamente, atendeu a demanda interna de derivados, com exceção de GLP e nafta, mas havia um atraso na atualização tecnológica.

Uma questão a ser levantada era se realmente seria necessário o aumento da capacidade de refino no Brasil. Com a abertura do mercado brasileiro, ele estaria exposto a um mercado global competitivo e que apresentava capacidade ociosa e rentabilidade baixa, ou seja, o custo de importar derivados poderia ser menor e mais atrativo que a construção de novas refinarias.

Outra vantagem apresentada pela flexibilização do monopólio seria a busca de uma maior eficiência no setor. Os defensores da flexibilização reconheciam os sucessos e capacidades técnicas da Petrobras, mas a atração de novos empresários para o setor aumentaria o aporte tecnológico, gerencial e humano, e não apenas financeiro.

²² Estes dados e previsões foram apresentados pelo Ministro Raimundo Mendes de Brito, titular do Ministério das Minas e Energia no seminário "A Nova Regulamentação da Indústria de Petróleo no Brasil", promovido pelo IBP e FGV (1996, p. 9).

Com isto, o setor estaria mais bem preparado para a competitividade internacional a que poderia ser submetido.

Algumas alternativas foram apresentadas para o futuro da indústria de petróleo. Furtado e Muller (1993, p. 13) apresentaram as alternativas levantadas no debate institucional em torno da abertura do setor: “a quebra do monopólio, parcial ou completa, a privatização, o desmembramento da Petrobras ou ainda um arranjo entre essas”. Conforme estes autores, a manutenção do monopólio asseguraria níveis de escalas e integrações na cadeia que favoreceria o planejamento a longo prazo e a criação de condições para a competitividade do setor. No entanto, os problemas de financiamento e de interferência política na sua administração continuariam, o que poderia provocar problemas na capacidade produtiva.

A alternativa da quebra do monopólio forçaria o Estado a exercer um papel regulador. Este papel era então exercido através da Petrobras, que acumulava as funções produtivas e reguladoras. O Estado assumiria as funções de regulação e planejamento, tais como: a otimização do parque de refino e do transporte e a prevenção de crises de abastecimento e oscilações bruscas de preços de derivados.

Furtado e Muller (1993, p. 16) alertam que com a quebra do monopólio “as distribuidoras, em sua maioria filiais de multinacionais, [tentariam] captar fatias crescentes do mercado interno abastecendo-se em suas refinarias no exterior”. A consequência desta política seria a desverticalização da indústria nacional. Salienta-se que essas mesmas empresas distribuidoras estão entre aquelas que possuíam refinarias com capacidade ociosa e com os investimentos já amortizados, podendo abastecer o mercado nacional a um custo inferior ao de novas refinarias que poderiam ser construídas no Brasil, podendo inclusive aplicar políticas de *dumping*.

Do ponto de vista da Petrobrás, a empresa estaria livre de assumir atividades que provocassem prejuízos, tais como: a absorção de custos de abastecimentos e os subsídios anteriormente apresentados. Os lucros seriam elevados, porque a empresa poderia optar por exercer atividades mais rentáveis.

Segundo Furtado e Muller (1993, p. 17), o cenário da quebra do monopólio poderia

reduzir a segurança do abastecimento de derivados no Brasil, pois o país tenderia a aumentar a importação de derivados e aumentar a vulnerabilidade a choques do petróleo, possíveis diante da instabilidade política existente no Oriente Médio. Para evitar estes problemas, o Estado deveria se antecipar e efetuar um bom planejamento e controle através de um órgão regulador forte e independente.

A segunda possibilidade discutida seria a privatização da Petrobras. A venda integral dos ativos seria dificultada pela necessidade de grande quantidade de recursos financeiros. A solução seria a venda da empresa por partes. Empresas nacionais poderiam obter recursos para participar do processo, mas perderiam em competitividade, em função das economias de escala e de escopo.

Uma das vantagens da indústria de petróleo é a integração. Caso uma atividade da indústria não apresente resultados satisfatórios, outros segmentos da cadeia produtiva podem compensar as perdas ocorridas. A venda da Petrobras em partes retiraria esses ganhos da integração vertical, trazendo perdas para toda a cadeia e para o bem estar social.

Na conclusão da análise destes cenários, Furtado e Muller (1993, p. 18) destacam os seguintes pontos:

- i) o debate sobre a quebra do monopólio deve ser colocado num contexto no qual as variáveis política tarifária e autonomia da Petrobras sejam as mais relevantes. Também a capacidade do Estado em assumir funções reguladoras, fiscalizadoras e ordenadoras do setor é de suma importância;
- ii) a quebra do monopólio como meio de alcançar uma maior competitividade não é evidente. Mesmo sem o monopólio é muito provável que a Petrobras o mantenha na prática, caso não seja desmembrada;
- iii) a opção pelo desmembramento da Petrobras não tem suporte nas características principais de estruturação da indústria internacional. Não se espera dessa opção quaisquer ganhos competitivos individuais para as empresas que vierem a ser criadas ou para a indústria do petróleo em seu conjunto.

O mesmo estudo sugere uma política de flexibilização progressiva, junto com o fortalecimento da capacidade reguladora do Estado. À medida que a capacidade

reguladora fosse aumentando, a flexibilização seria estendida para toda a cadeia. Também seria necessário assegurar uma maior autonomia administrativa à Petrobras.

A opção escolhida pelo legislador federal assemelha-se a anteriormente exposta. O monopólio foi flexibilizado e o patrimônio da Petrobras não foi objeto de privatização. No próximo item serão analisados os detalhes deste processo de flexibilização.

Toda a discussão apresentada até o momento, neste capítulo, referiu-se aos motivos que levaram à flexibilização do monopólio estatal, que no setor de *downstream* abrangia apenas as atividades de refino. Passa-se agora à discussão a respeito da desregulamentação do mercado de distribuição de combustíveis.

Conforme apresentado no capítulo 3, referente à caracterização do mercado antes da desregulamentação, ao contrário do refino, o mercado de distribuição não era monopólio do Estado, mas rigidamente regulamentado.

Conforme Almeida (2000, p. 60), o modelo regulatório existente antes da abertura ou desregulamentação do mercado de distribuição foi eficaz como instrumento de política industrial. Foi criada uma infra-estrutura de distribuição que garantiu o abastecimento em todas as regiões do país.

De acordo com Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 123), tradicionalmente, as políticas industriais tinham como papel a eliminação de concorrência internacional para estimular o desenvolvimento da indústria doméstica. O argumento da indústria infante serviu como base para o desenvolvimento da regulamentação no setor de distribuição de derivados.

Com a integração dos mercados, a política industrial muda o foco e passa a ter como objetivo “estimular a criação e desenvolvimento de instituições e organizações que garantam a provisão de bens públicos e coletivos que interferem na competitividade privada” (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, p. 154).

Esta era a lógica da política industrial para a corrente desenvolvimentista²³, onde o Estado era um ativo e não apenas coercitivo. O argumento da indústria infante é também defendido por essa corrente. Os custos de produção seriam inicialmente altos, mas tenderiam a cair com a experiência acumulada ao longo do tempo. Após a redução dos custos, as proteções criadas pelas políticas industriais deveriam ser retiradas, de forma a expor o mercado à concorrência e evitar a perda de bem-estar para os consumidores.

No início dos anos 90, constata-se que o modelo existente para o setor, baseado numa regulamentação extrema do mercado, já havia alcançado seus objetivos em garantir o desenvolvimento da indústria infante. Conforme apontado por Almeida (2000, p. 60), houve a necessidade de mudança do modelo regulatório, porque "... o clamor por uma estrutura concorrencial era bastante forte".

Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 123) indicam uma nova roupagem para a política industrial: "a política industrial passa a pertencer à análise dos determinantes da competitividade das nações. Trata-se de identificar a necessidade de políticas públicas para manter a competitividade das nações já desenvolvidas e complexas", não sendo incompatível com mercados abertos. O papel do Estado, neste novo cenário, passa a ser apenas corretivo das falhas do mercado.

Com base nessa premissa, justifica-se o processo de desregulamentação do setor de distribuição para incentivar a concorrência, visto que o desenvolvimento do setor já foi alcançado e as perdas de bem-estar para o consumidor seriam reduzidas, pois os agentes procurariam aumentar a eficiência.

O processo de regulamentação ocorrido no século XX atendeu a interesses especiais de todos os tipos e, geralmente, envolveram um pesado custo para as empresas, reduzindo sua competitividade e aumentando seus custos. A desregulamentação é entendida neste trabalho como a redução de regras, proteções e subsídios impostos pelo Estado, mas não a eliminação de sua

²³ Para Ferraz, Paula e Kupfer (2002, p. 553) o conceito "desenvolvimentista" caracteriza um Estado que estabelece como princípio de legitimidade a capacidade de promover e sustentar desenvolvimento, entendido como a combinação de taxas de crescimento econômico altas e sustentadas e mudança estrutural no sistema produtivo.

participação, mantendo principalmente um papel regulador.

4.2 – A Flexibilização do Monopólio e a Desregulamentação do Setor de Distribuição

A flexibilização do monopólio tem definido um marco para o momento em que o processo ocorreu. A flexibilização deu-se através da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, mas só foi regulamentada quase dois anos depois, através da Lei nº 9.478/97, de 6 de agosto de 1997.

Já o processo de desregulamentação do setor de distribuição foi realizado a partir de 1990 e ainda está em curso, não sendo possível indicar apenas um evento como determinante para a abertura do setor.

Neste trabalho, são identificados e analisados os principais marcos desses dois processos, iniciando-se pela desregulamentação do setor de distribuição.

Conforme visto no capítulo três, no qual foi descrito o mercado de distribuição de combustíveis antes do processo de desregulamentação, as políticas públicas influenciaram fortemente tanto a estrutura do mercado como a conduta dos agentes no mercado de distribuição. O mercado era fortemente regulamentado através de políticas públicas que impuseram subsídios, controle de preços, regras de comercialização e barreiras à entrada de novos agentes.

Diversas barreiras à entrada impostas pelo Estado foram retiradas. Em 1990, foi extinto o sistema de cotas, que obrigava as empresas a ter um volume médio mensal mínimo de venda de 10.000 m³. Com isto, houve a redução do volume de recursos financeiros necessários para a instalação de uma distribuidora.

Em 1993, foram simplificados os procedimentos e os entraves burocráticos para a instalação e operação de uma distribuidora de combustíveis.

Além disso, a Petrobras foi obrigada a dispensar às distribuidoras o mesmo tratamento, ou seja, todas as distribuidoras deveriam ser atendidas em igualdade de

condições, principalmente no que se refere ao preço.

Outro fator importante foi a permissão para que a Petrobras Distribuidora e a Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A efetuassem a locação de parte das suas capacidades de estocagem em algumas bases de distribuição. Isso também permitiu a constituição de uma distribuidora sem a necessidade de elevados investimentos em ativo permanente.

Com estas alterações o número de distribuidoras saltou de pouco mais de uma dezena em 1990 para duzentos e oito em 1997²⁴. Nestes números não estão incluídos os transportadores revendedores retalhistas, mas apenas os distribuidores de combustíveis.

Os preços de combustíveis ao longo da cadeia produtiva, contudo, continuaram sendo controlados pelo governo federal. O Ministério das Minas e Energia e o Ministério da Fazenda controlavam os preços praticados do industrial refinador para o distribuidor e os preços praticados dos postos de revenda para o consumidor final. Em geral, apenas os preços praticados pelas distribuidoras eram livres.

A Lei nº 9.478/97, editada em 6 de agosto de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, determinou como prazo máximo para a liberação de todos os preços o mês de agosto de 2000, que foi posteriormente prorrogado para janeiro de 2002. Os motivos dessa prorrogação são analisados mais adiante.

A mesma lei determinou que a ANP também deveria controlar a importação e exportação de derivados.

Conforme exposto, a flexibilização do monopólio estatal sobre as atividades de refino possui marcos bem definidos, a Emenda Constitucional nº 9/95 e a Lei nº 9.478/97.

O art. 177 da Constituição Federal promulgada em 1988 estabelecia que:

²⁴ Fonte: Fiani (2002a)- ANP – Conjuntura e Informação nº 18.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º. (redação anterior)

A Emenda Constitucional nº 9/95 alterou o § 1º e acrescentou o § 2º:

Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/95:

"§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/95:

"§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II - as condições de contratação;

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;"

Na Exposição de Motivos que encaminhou o projeto ao legislativo, o Poder Executivo considerava o monopólio da União como um "limitador de desenvolvimento nacional e restritivo para as políticas governamentais". Para Pires (2000, p. 117), "o principal argumento para a edição da Emenda Constitucional nº 9/95 foi que o país carecia de recursos para financiar a exploração petrolífera".

O art. 5º da Lei nº 9.478/97 determinou que a atividade de refino deve ser regulada e fiscalizada pela União e “poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País”.

A lei não estabeleceu limites quanto ao objeto ou território de abrangência das refinarias atuais ou das novas, possibilitando a livre concorrência entre os agentes.

A Lei do Petróleo também estabeleceu as mesmas regras para a importação e exportação de petróleo e derivados, para o transporte dessas mercadorias dentro do território nacional e para a construção e utilização de dutos de transporte e terminais marítimos.

4.3 - Objetivos da Flexibilização do Monopólio e da Desregulamentação

Os objetivos de todo o processo de abertura do setor *downstream* da indústria foram definidos na Lei do Petróleo. Vale ressaltar que o objeto desta dissertação contempla a identificação destes objetivos, a análise do sucesso ou insucesso na sua consecução e os motivos que levaram a este resultado. Neste item, são enumerados os objetivos que o legislador federal apresentou para o *downstream* da indústria.

A Lei do Petróleo “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.”

Observa-se que a Lei nº 9.478/97 não ficou restrita ao tratamento de temas relacionados apenas com o setor petrolífero, mas tratou de toda a política energética nacional, apesar de ter ficado conhecida como a Lei do Petróleo.

Os objetivos da política energética nacional foram estabelecidos no art. 1º da referida lei:

Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

- I - preservar o interesse nacional;
- II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
- III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;
- V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;
- VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;
- VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;
- VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
- IX - promover a livre concorrência;
- X - atrair investimentos na produção de energia;
- XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Dos objetivos contidos na lei, são analisados e discutidos os que constam dos incisos III, V, IX e XI por estarem relacionados diretamente com o setor *downstream* da indústria de petróleo.

4.3.1 – Proteger os Interesses do Consumidor quanto a Preço, Qualidade e Oferta dos Produtos

Observa-se que o legislador especificou quais os interesses do consumidor deveriam ser protegidos: preço, qualidade e oferta.

Qual o tipo de política que deveria ser responsável pelo controle destes interesses, a regulação econômica ou a política antitruste?

Mello (2002, p. 485) afirma que a política antitruste ou de defesa da concorrência “tem por finalidade garantir a existência de condições de competição, preservando

ou estimulando a formação de ambientes competitivos”. Segundo Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 57), a competição é o primeiro mecanismo que a sociedade utiliza para produzir bons resultados econômicos.

Para Scherer (apud FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, p. 120), a política antitruste corresponde ao processo de “intervenção governamental sobre os negócios privados, visando harmonizar os interesses públicos, com a busca, legítima, de maximização de resultados das empresas, na presença do poder de monopólio”.

No entanto, estes interesses (preço, qualidade e oferta) estão entre as variáveis controladas pela regulação econômica. Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 308) apontam preço, quantidade e número de firmas como as variáveis chaves controladas pela regulação. Também são controladas, mas menos freqüentemente, a qualidade e os investimentos.

A regulação econômica se refere a restrições impostas pelo Estado sobre as decisões das empresas a respeito de preço, quantidade, entrada e saída (VISCUSI, VERNON e HARRINGTON, 1997, p. 307).

Poderia haver então conflitos na correção de falhas entre os instrumentos de regulação econômica e de política antitruste? Para Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 124), são “dois tipos de limitação ao livre funcionamento de mercado que respondem a objetivos diversos. Por esse motivo, não há incompatibilidade intrínseca a essas duas políticas”.

Nota-se que os preços de combustíveis eram totalmente controlados, ou seja, eram tabelados, quer pela determinação de preços únicos ou de preços máximos. Para a proteção dos interesses dos consumidores este tipo de política não poderia ser adotada, conforme se infere do contido no art. 69 da própria Lei do Petróleo, que estabelece o prazo para a desregulamentação dos preços:

Durante o período de transição, que se estenderá, no máximo, até o dia 31 de dezembro de 2001, os reajustes e revisões de preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural, praticados pelas unidades produtoras ou de processamento, serão efetuados segundo

diretrizes e parâmetros específicos estabelecidos, em ato conjunto, pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia.

Qual seria então o instrumento próprio para se evitar a perda de bem-estar através de prática de políticas de preços abusivas, visto que a Lei do Petróleo não traz nada específico sobre a matéria?

A resposta está no art. 10 da lei, que estabelece:

Quando, no exercício de suas atribuições, a ANP tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que esta adote as providências cabíveis, no âmbito da legislação pertinente.

A legislação pertinente sobre infração da ordem econômica é a Lei nº 8.894/94, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. O Art. 20. Dessa lei determina que:

Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
- II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;
- III - aumentar arbitrariamente os lucros;
- IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Adiante será feita uma análise das principais ações governamentais no sentido de proteger esses interesses e os resultados obtidos.

Pela análise da Lei do Petróleo, observa-se que ao órgão regulador foi permitido apenas agir sobre a qualidade e oferta de produtos, não sendo previstos instrumentos para atuar sobre os preços dos derivados.

4.3.2 – Garantir o Fornecimento de Derivados de Petróleo em todo o Território Nacional

Uma das formas de regulação é através da regulação de quantidades, tanto através da fixação de limites mínimos que devem ser produzidos como da limitação do número de empresas que podem atuar em um determinado setor.

Para se garantir o abastecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional é preciso que o Estado regule a quantidade de derivados que deve ser produzida, importada ou exportada.

Para Fiani (2002, p. 516), “existem algumas situações em que o mercado não consegue levar a uma alocação eficiente de recursos”. O mesmo autor entende que “há uma tendência a produzir em quantidade insuficiente o bem ou serviço no caso do benefício social ser superior ao benefício do produtor privado”.

Como exemplo podemos citar o caso do abastecimento de combustíveis em regiões mais distantes das unidades produtoras, tal como a Amazônia, onde os custos com transporte podem prejudicar o abastecimento. Outro caso é a produção de mercadorias que tenham um custo de produção elevado ou que os preços praticados não sejam tão atrativos quanto o de outros derivados, tal como o caso do GLP.

4.3.3 – Promover a Livre Concorrência

Este é, definitivamente, o principal objetivo das políticas antitruste ou de defesa da concorrência. A aplicação de políticas antitruste poderão garantir a criação de um ambiente competitivo nos mercados e condições para que esse ambiente se mantenha. O objetivo final da livre concorrência será a maior eficiência econômica dos mercados.

4.3.4 – Ampliar a Competitividade do País no Mercado Internacional

Observa-se que além de determinar objetivos que exigem a aplicação de políticas

antitruste e de regulação econômica para o setor, o legislador determinou a necessidade de aplicação de políticas industriais para ampliar a competitividade da indústria do petróleo no mercado internacional.

Para Feraz, Paula e Kupfer (2002, p. 545), o Estado tem um importante papel na criação de instituições que facilitem o desenvolvimento tecnológico, estimulando empresas a desenvolverem novas capacitações. No entanto, segundo Furtado e Muller (1993, p. 81), a indústria de petróleo “possui uma dinâmica tecnológica típica de indústria madura”.

Os combustíveis derivados de petróleo são *commodities*, que se caracterizam pela pequena margem de comercialização e pela grande escala na transação, não apresentando significativa diferenciação de produto. O aumento da competitividade pode ocorrer basicamente através da redução de custos e produção de derivados de valor agregado maior. Para a consecução desses objetivos, dois fatores são determinantes: o desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias, principalmente na produção e refino, e a integração das diversas atividades da cadeia, desde a exploração até a revenda.

CAPÍTULO 5 – O Mercado de Combustíveis após a Flexibilização

No capítulo anterior, foi efetuada a análise do processo de desregulamentação do mercado de distribuição de combustíveis e de flexibilização do monopólio do refino, sendo apresentados os motivos que conduziram a este processo e os objetivos apresentados pelo legislador constituinte e federal.

No presente capítulo, é feita a caracterização do mercado *downstream* da indústria de petróleo após a flexibilização até o final do ano de 2001, procurando-se comparar com o quadro existente antes do processo de desregulamentação e flexibilização do monopólio ocorrido no setor.

5.1 – A Regulamentação da Flexibilização do Monopólio

A flexibilização do monopólio estatal do petróleo ocorreu em 1995. Na Emenda Constitucional 9/95 estava prevista a regulamentação da flexibilização através de lei, mas isto só ocorreu em 1997 com a promulgação da Lei nº 9.478/97.

Observa-se que a lei salientou no art. 4º que algumas atividades continuarão sendo monopólio da União:

Art. 4º Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades:

I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural.

O art. 5º repetiu os preceitos constitucionais, fixados através da Emenda Constitucional nº 9/95, e permitiu o exercício destas atividades mediante concessão

ou autorização:

“Art. 5º As atividades econômicas de que trata o artigo anterior serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País”.

Fica claro que não houve a quebra do monopólio estatal sobre o petróleo, mas apenas a flexibilização. As atividades relacionadas com a indústria do petróleo foram abertas à iniciativa privada, mas mantidas sob o controle do Estado.

A Lei nº 9.847/99, promulgada para dispor sobre as regras de fiscalização do abastecimento nacional de combustíveis reiterou o papel do Estado sobre essas atividades. Em seu art. 1º, §1º, estabeleceu que:

O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de utilidade pública e abrange as atividades de produção, importação, exportação, refino, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda e comercialização de petróleo, seus derivados básicos e produtos, gás natural e condensado, bem como a distribuição, revenda e comercialização de álcool etílico combustível.

Observa-se que, excetuando-se a atividade de prospecção, toda a indústria do petróleo foi considerada de utilidade pública, por força de lei, estando sujeita à autorização e fiscalização pelo Poder Público.

Conforme afirma Menezello (2000), essa caracterização da indústria de petróleo como de utilidade pública foi feita “para melhor atendimento do interesse público e dos objetivos que devem orientar a elaboração das ‘políticas energéticas’”.

A consequência da caracterização da indústria do petróleo como de utilidade pública é que o exercício dessas atividades é decorrente de autorizações, que “trata-se de um ato administrativo concebido para possibilitar o exercício de uma atividade regulada pelo Poder Público”, conforme aponta Menezello (2000, p. 77).

As atividades de regulação, fiscalização e autorização são exercidas pelo Poder Público através da Agência Nacional do Petróleo – ANP. Mais adiante é feita uma

discussão sobre a ANP e a análise do seu papel é aprofundada.

O art. 53 da Lei do Petróleo dispõe que a construção, operação e ampliação de capacidade de refinarias só poderão ser realizadas mediante autorização da ANP. O mesmo procedimento foi determinado pelo art. 60 para as importações e exportações de petróleo e seus derivados.

Art. 53. Qualquer empresa ou consórcio de empresas que atenda ao disposto no art. 5º poderá submeter à ANP proposta, acompanhada do respectivo projeto, para a construção e operação de refinarias e de unidades de processamento e de estocagem de gás natural, bem como para a ampliação de sua capacidade.

§ 1º A ANP estabelecerá os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos a serem atendidos pelos proponentes e as exigências de projeto quanto à proteção ambiental e à segurança industrial e das populações.

§ 2º Atendido o disposto no parágrafo anterior, a ANP outorgará a autorização a que se refere o inciso V do art. 8º, definindo seu objeto e sua titularidade.

...

Art. 60. Qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º poderá receber autorização da ANP para exercer a atividade de importação e exportação de petróleo e seus derivados, de gás natural e condensado.

Outro aspecto a ser destacado na lei que regulamentou as atividades relacionadas com a indústria do petróleo, foi o estabelecimento de regras simplificadas para as compras da Petrobras e a determinação de que a empresa estatal deveria desenvolver suas atividades através da livre competição e adotando as condições de mercado.

Para obedecer a estes princípios a Petrobras, assim como toda a indústria de petróleo, teve do legislador federal um prazo de transição para permitir a adaptação às novas regras, durante o qual os preços dos derivados de petróleo praticados pelas unidades produtoras seriam determinados conjuntamente pelos Ministros da Fazenda e de Minas e Energia. Observa-se que com o advento da Lei do Petróleo não houve modificação no controle dos preços dos derivados nas refinarias.

Inicialmente este prazo foi de três anos a partir da vigência da lei, ou seja, 5 de agosto de 2000. No entanto, a Lei nº 9.990/00 alterou este prazo para 31 de dezembro de 2001. Os motivos que levaram à prorrogação deste prazo são discutidos na seção 5.7 que trata da tributação.

Conforme observado no capítulo três, existiam alguns subsídios para as atividades de refino. De acordo com o art. 72 da Lei do Petróleo, durante o prazo de cinco anos, as refinarias excluídas do monopólio da União teriam assegurado os subsídios antes existentes, para possibilitar o aumento no grau de competitividade destas unidades produtoras.

Também foi autorizada pelo legislador federal no art. 73 da lei a inclusão dos encargos resultantes de subsídios no preço dos derivados de petróleo.

Observa-se que o legislador se preocupou com a proteção da indústria nacional ao estabelecer um tempo para adaptação às novas regras de competitividade internacional e de preços determinados pelos mercados.

Todo a regulamentação da flexibilização do monopólio serviu como arcabouço para nortear os atos e decisões do órgão regulador, a ANP.

5.2 – Agência Nacional do Petróleo – Criação, Estrutura e Competência

A Agência Nacional do Petróleo – ANP foi criada através da Lei nº 9.478/97. É uma autarquia especial, integrante da Administração Federal indireta.

Moreira Neto (*apud* MENEZZELO, 2000, 86) apresentou o seguinte comentário sobre a personalidade jurídica da autarquia:

Assim é que a descentralização autárquica, depois de um certo declínio, ressurgiu restaurada, como a melhor solução encontrada para conciliar a atuação típica do Estado, no exercício de manifestações imperativas, de regulação e de controle, que demandam personalidade jurídica de direito público, com a flexibilidade negocial, que é proporcionada por uma ampliação da autonomia administrativa e financeira, pelo afastamento das

burocracias típicas da administração direta e, sobretudo, como se exporá, pelo relativo isolamento de suas atividades administrativas em relação à arena político-partidária.

Em tese, pela adoção do modelo de autarquia estaria garantida a independência administrativa e financeira da agência reguladora.

A estrutura da ANP e a forma do processo decisório também foram definidas na Lei do Petróleo. Destacam-se os seguintes dispositivos:

Art. 11. A ANP será dirigida, em regime de colegiado, por uma Diretoria composta de um Diretor-Geral e quatro Diretores.

§ 1º Integrará a estrutura organizacional da ANP um Procurador-Geral.

§ 2º Os membros da Diretoria serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação dos respectivos nomes pelo Senado Federal, nos termos da alínea *f* do inciso III do art. 52 da Constituição Federal.

§ 3º Os membros da Diretoria cumprirão mandatos de quatro anos, não coincidentes, permitida a recondução, observado o disposto no art. 75 desta Lei.

...

Art. 17. O processo decisório da ANP obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Art. 18. As sessões deliberativas da Diretoria da ANP que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direito de delas obter transcrições.

Art. 19. As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP.

Art. 20. O regimento interno da ANP disporá sobre os procedimentos a serem adotados para a solução de conflitos entre agentes econômicos, e entre estes e usuários e consumidores, com ênfase na conciliação e no arbitramento.

Observa-se que a ANP, conforme aponta Pereira (1999, p. 160), apresenta

características que colaboram para determinar a sua autonomia, destacando-se a publicidade de suas decisões, nomeação de diretores pelo Presidente e aprovação pelo Senado, autonomia jurídica, mandato fixo e não coincidentes para diretores, restrição à qualificação dos agentes e decisões colegiadas.

As atribuições da ANP estão estabelecidas na Lei do Petróleo. A finalidade da ANP é “promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo”. Este é o conteúdo do *caput* do art. 8º da Lei nº 9.478/97. Os incisos deste dispositivo apresentam outras atribuições do órgão regulador do setor:

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em 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.

Nota-se que um grande número de atividades foram atribuídas à ANP, detendo a agência a competência para regulação e fiscalização em toda a cadeia da indústria de petróleo.

Dentre os objetivos estabelecidos pelo legislador que estão relacionados com o setor *downstream* da indústria do petróleo observa-se, pela análise efetuada no capítulo quatro e das atribuições definidas para o órgão regulador, que cabe à ANP “proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos” e “garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional”.

Na próxima seção deste capítulo, são analisados os instrumentos de regulação que estão disponíveis para a agência reguladora atuar sobre o mercado *downstream* da indústria do petróleo.

Não seria papel da ANP, porém, “promover a livre concorrência” e “ampliar a

competitividade do país no mercado internacional”, que conforme discutido no capítulo quatro, seriam objetos de políticas antitruste e de política industrial, respectivamente. A única participação da ANP, explicitada na legislação, para atuar na promoção da livre concorrência seria a comunicação de irregularidades à SDE.

5.3 – A Indústria de Refino

Ao contrário do que estava previsto na época da flexibilização do monopólio estatal sobre o petróleo, a economia brasileira não alcançou nos anos posteriores a taxa de crescimento de 5% ao ano. O ritmo de crescimento do consumo de derivados de petróleo também não se comportou da forma prevista, conforme aponta a figura a seguir:

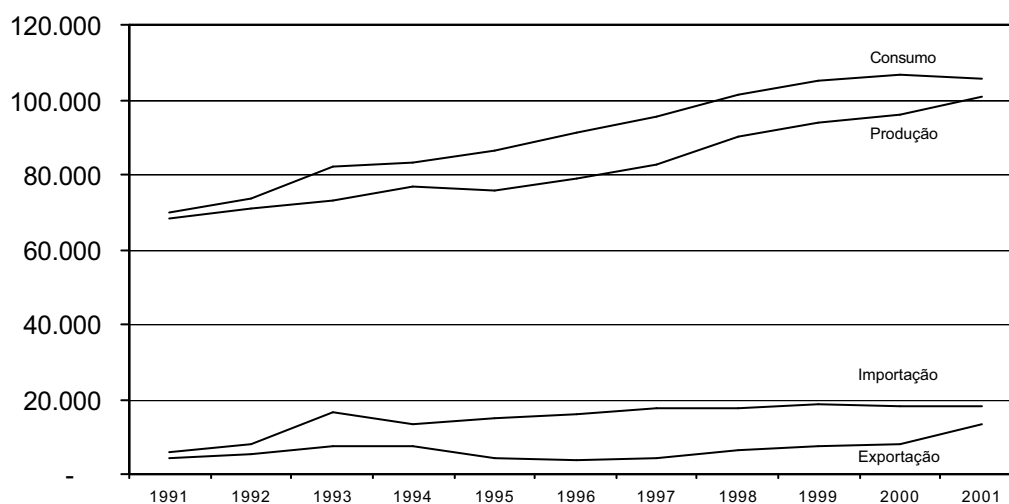


Figura 6 – Evolução de Consumo, Produção, Importação e Exportação de Derivados²⁵

Observa-se que a partir de 1999 houve uma estagnação no consumo total de derivados, o que evitou a necessidade de elevação das importações. As unidades produtoras existentes no Brasil foram capazes de atender ao aumento da demanda ocorrida nos últimos anos. Segundo a ANP, a cobertura da demanda de derivados

²⁵ Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior a partir de 1999; Petrobras/SERPLAN para os anos anteriores. Os dados foram obtidos no relatório anual da ANP – 2002. Os valores de consumo foram calculados somando-se a produção e as importações, diminuindo-se as exportações, ou seja, foram desprezadas as variações de estoque.

de petróleo por produção foi de 92% em 2001²⁶, o que estaria dentro do recomendado que é de um valor superior a 80%.

A construção de uma nova refinaria, que estava inicialmente prevista para ocorrer no Ceará, até o momento, não teve suas obras iniciadas, em função do não aumento da demanda por derivados de acordo com as previsões anteriores e dos riscos envolvidos na construção de uma refinaria.

A maior parte dos investimentos atuais efetuados pela Petrobras em suas refinarias tem como objetivo adaptar as unidades existentes para aumentar a capacidade de processar petróleo produzido nos poços localizados na Bacia de Campos e para melhorar a qualidade dos combustíveis, principalmente a redução dos percentuais de enxofre contido no óleo diesel, conforme exigido pela legislação ambiental.

Caso seja retomado o crescimento da economia brasileira, será necessário aumentar a capacidade de refino para evitar que seja preciso aumentar as importações de derivados, o que poderia prejudicar o desempenho da balança comercial e não é estrategicamente recomendado, pois, em caso de crises internacionais, é mais difícil encontrar derivados disponíveis no mercado internacional que petróleo. A logística envolvida no transporte de petróleo também é mais simples do que a de derivados.

Existe a previsão por parte da ANP que a demanda de combustíveis até 2010 cresça a uma taxa estimada entre 3,5% a 5% ao ano, aumentando a demanda dos atuais 107 milhões m³/ano para um volume entre 138 milhões m³/ano e 155 milhões m³/ano, o que demandaria investimentos da ordem de US\$ 4,5 a US\$ 6,0 bilhões para aumento da capacidade de refino.

É bastante discutida a forma para viabilizar esse aumento de capacidade de refino. Até 2005, há a previsão de que o Brasil se torne auto-suficiente em petróleo cru, ou seja, o volume produzido será igual ao consumo. No entanto, as refinarias brasileiras já atingiram o máximo de flexibilidade possível para processar o petróleo aqui

²⁶ Conforme palestra "Perspectivas para o Desenvolvimento do Setor de Refino de Petróleo no Brasil", apresentado por Sr. Ernani Carvalho na Rio Oil & Gas Expo 2002.

produzido.

A Bacia de Campos é responsável por cerca de 90% da produção brasileira de petróleo, mas o óleo cru lá produzido é pesado em comparação a outros óleos crus, apresenta elevada acidez e alto índice de nitrogênio. Para se processar a totalidade da produção brasileira de petróleo seriam necessárias significativas alterações nas unidades existentes ou na construção de novas refinarias, com uma complexidade maior. Em função desta impossibilidade atual, o Brasil já é exportador de petróleo.

Esta não é uma situação desejável, pois o petróleo da Bacia de Campos apresenta preços abaixo da média dos praticados no mercado internacional e do petróleo importado pelo Brasil para complementar o consumo. Para diminuir os impactos na balança comercial e reduzir a dependência da importação de derivados, as novas unidades a serem construídas deveriam prever o processamento de petróleo nacional, o que elevaria a complexidade das instalações e aumentaria o capital necessário para investimento.

Todos esses fatores, aliados à vantagem provocada pela integração vertical da cadeia produtiva, indicam que o mais provável é que a Petrobras seja levada a realizar os investimentos necessários, seja sozinha ou em parceria com outras empresas.

Estima-se que até 2010 será necessário acrescentar cerca de 600 mil barris/dia à capacidade de refino nacional, o equivalente a duas ou três novas refinarias. Salienta-se que a capacidade nominal atual instalada é de cerca de 1,9 milhões de barris/dia e a capacidade efetiva utilizada em 2001 foi de 1,6 milhões de barris/dia. A demanda em 2001 foi de 1,8 milhões de barris/dia²⁷.

Outro ponto a ser abordado é com relação à competição no setor. Após a flexibilização do monopólio que permitiu a entrada das centrais petroquímicas no mercado de combustíveis e a ampliação das refinarias não pertencentes à

²⁷ Dados apresentados pela ANP no Seminário "Refino de Petróleo no Brasil: Uma Nova Etapa de Expansão?", realizado em 11 de novembro de 2002.

Petrobras, a participação da estatal no mercado total de derivados em 2001 se manteve em torno de 98%, ou seja, praticamente o mesmo patamar verificado antes da flexibilização do monopólio.

Em 2001, a produção de gasolina nas unidades petroquímicas alcançou 624 mil m³, enquanto a produção nas refinarias foi de 19,3 milhões m³, ou seja, a produção das centrais representou apenas 3% da produção nacional²⁸ e este é o principal combustível produzido nas centrais.

Efetivamente ainda há o monopólio da Petrobras sobre o mercado brasileiro de refino de petróleo e produção de derivados. Não há perspectivas que este quadro se altere no curto e no médio prazo, seja por falta de investimentos por outros agentes no setor de refino, bem como pela dificuldade política em dar início e prosseguimento a um processo de cisão na Petrobras.

5.4 – O Mercado de Distribuição de Combustíveis

A demanda por combustíveis não aumentou como esperado. Analisando-se o período entre 1991 e 2001, constata-se que as taxas de crescimento do consumo de combustíveis mantiveram-se elevadas entre 1994 e 1998. No entanto, no final do período, o aumento da demanda parou, ocorrendo inclusive queda nos últimos dois anos, conforme demonstra a figura a seguir:

²⁸ Os dados foram obtidos no Anuário Estatístico da ANP - 2002.

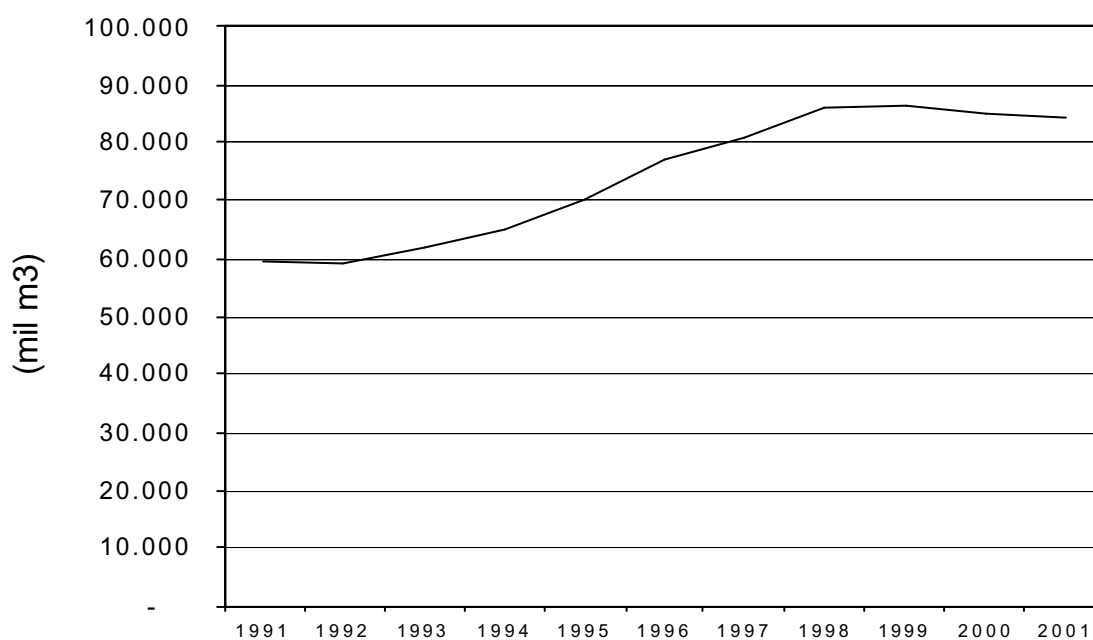


Figura 7 – Evolução da Venda Total de Combustíveis²⁹.

O aumento verificado entre 1994 e 1998 explica-se pelo aumento da atividade econômica provocada pelo Plano Real. A taxa de crescimento média do consumo de combustíveis neste período foi de 6,8% ao ano.

Uma parcela significativa da demanda surgida foi atendida pelas novas distribuidoras que surgiram com a retirada das barreiras à entrada de novos agentes, fato que ocorreu em 1993, conforme analisado no capítulo 4.

A participação das cinco maiores distribuidoras no mercado de combustíveis que era cerca de 98% no início da década, em 2000 reduziu significativamente, conforme dados apresentados na tabela a seguir:

²⁹ Fonte: ANP/SAB, conforme a Portaria CNP nº 221/81. Os dados representam o consumo de gasolina "C", gasolina de aviação, GLP, óleo combustível, óleo diesel, querosene de aviação e querosene iluminante e foram obtidos no Anuário Estatístico da ANP - 2002.

Tabela 2 – Participação das Distribuidoras no Mercado de Combustíveis - 2000

Distribuidora	Participação (%)	
	Gasolina	Óleo diesel
BR	18,7	25,6
Shell	11,4	11,7
Ipiranga	14,5	19,3
Esso	12,5	8,6
Texaco	9,1	11,0
Subtotal	66,2	76,2
Outras	33,8	23,8
Total	100,0	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da ANP – 2002.

Além do aumento da demanda, também contribuiu para o aumento da participação das distribuidoras “emergentes”³⁰ a conduta de alguns agentes que utilizaram estratégias que envolviam a sonegação de tributos e adulteração de combustíveis. Essas práticas compensavam a falta de economia de escala que as novas distribuidoras apresentavam em relação às já instaladas.

Com o crescimento do número de distribuidoras e o surgimento dos postos de bandeira branca³¹ agravou-se a adulteração de combustíveis, principalmente a gasolina, e a sonegação de tributos.

Pela análise da figura 7, observa-se que a partir de 1999 houve uma estagnação no consumo de derivados. Para melhor entender o que ocorreu, apresenta-se a seguir a mesma curva para cada um dos combustíveis:

³⁰ Termo utilizado para identificar as distribuidoras que surgiram após a retirada das barreiras à entrada de novos agentes.

³¹ Denominação dada àqueles postos de revenda que não têm contrato de exclusividade com qualquer fornecedor.

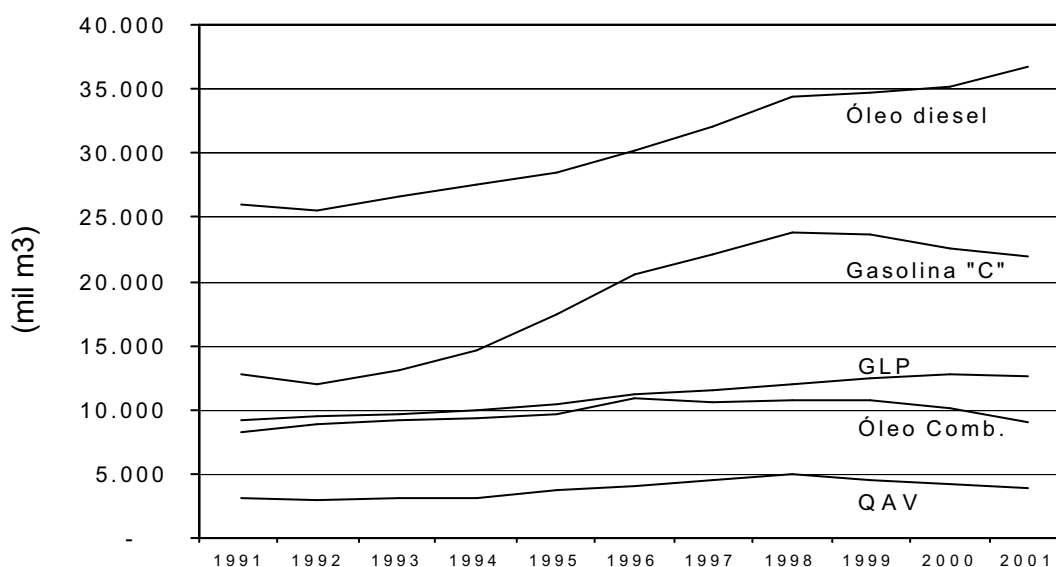


Figura 8 – Evolução da Venda de Combustíveis³²

Observa-se que apenas as vendas de óleo diesel apresentaram incremento no final do período. O aumento do consumo ocorrido em 2001 é em parte devido ao racionamento de energia elétrica, que forçou a utilização de geradores móveis ou fixos que queimam óleo diesel.

As vendas de GLP mantiveram-se praticamente estáveis, mas as vendas de gasolina, óleo combustível e querosene de aviação apresentaram queda.

A queda no consumo de óleo combustível é explicada pela tendência de substituição da queima deste produto por fontes de energia menos poluentes, principalmente no caso de empresas localizadas nos grandes centros urbanos. Parte das indústrias substituíram o óleo combustível como fonte de energia pela utilização de gás natural, GLP, energia elétrica e coque.

Para o caso da gasolina "C", quatro fatores são apontados como possíveis responsáveis por esta queda: a adulteração com solventes e outros produtos químicos, as importações ilegais, o desvio para o mercado interno de volumes declarados como exportação e o aumento do consumo de gás natural veicular. O aumento do percentual de mistura de álcool anidro explica a redução de consumo de

³² Fonte: Anuário Estatístico da ANP - 2002.

gasolina “A”, mas a figura apresenta a curva com evolução do consumo de gasolina “C”.

O principal motivo que leva à adulteração com solventes e outros produtos químicos é o menor preço em comparação com a gasolina “A”. A carga tributária contida na gasolina “A” é superior àquela incidente sobre solventes³³. Além disso, durante o período de transição, a gasolina “A” tinha preço controlado pelo Governo Federal, enquanto o de solventes era livre.

A concorrência predatória através da adulteração também é significativa, pois permite a redução de custos e força outras distribuidoras a reduzirem significativamente os preços e as margens de lucro. Algumas delas que operavam regularmente iniciaram um processo de saída do mercado de distribuição de combustíveis. A Shell chegou a vender a concessão de alguns postos para a empresa italiana Agip e cogitou encerrar suas operações no setor de distribuição de combustíveis no Brasil.

Também para fugir da elevada carga tributária, alguns agentes simulam exportações, que sofrem uma incidência tributária reduzida, ou efetuam importações ilegais. Sobre as importações incidem a mesma carga tributária das operações no mercado interno.

Outro problema que atinge diretamente o consumidor final é a formação de cartéis pelos proprietários de postos de gasolina em diversas cidades brasileiras. Alguns processos já foram encaminhados à Secretaria de Direito Econômico - SDE, órgão do Ministério da Justiça a quem compete analisar as infrações contra a ordem econômica, mas nada de efetivo aconteceu, permanecendo a ocorrência de práticas abusivas no setor e elevação artificial de preços.

Salienta-se que a lei não permite o controle de preços de combustíveis vendidos para o consumidor final. Os preços da gasolina foram liberados desde 1996, podendo os distribuidores e os postos de revenda praticarem preços diferenciados.

³³ Sobre este ponto é feita uma análise detalhada na seção 5.7.

Diante da impossibilidade de controle de preços, a ANP iniciou uma campanha para informar a sociedade sobre a formação de preços ao longo da cadeia, numa tentativa de constranger os proprietários de postos a não praticarem margens abusivas, mas os resultados foram limitados, pois as denúncias sobre a formação de cartéis continuaram ocorrendo.

Outro trabalho iniciado pela ANP foi o levantamento de preços. Mensalmente são efetuados levantamentos de preços de gasolina e GLP nos postos de revenda de todo o país com o objetivo de identificar e dar publicidade às margens praticadas pelos agentes do setor. Saliencia-se que este levantamento não se equipara a uma fiscalização, servindo apenas para dar publicidade aos dados.

Além de liminares contra o pagamento de tributos, algumas empresas estão conseguindo obter na justiça o direito de retirar combustíveis das unidades produtoras, inclusive acima da média histórica das compras, ou seja, a liberdade de negociação entre os agentes está sendo afetada.

Observa-se que após a desregulamentação do setor de distribuição diversos problemas surgiram ou agravaram-se, provocando uma distorção na concorrência entre os agentes e a diminuição na arrecadação de tributos pelas diversas esferas estatais.

5.5 – Política de Preços

Conforme analisado na seção 3.3, os preços de derivados de petróleo eram quase que totalmente controlados por órgãos do Governo Federal. Esse controle era exercido sobre os preços praticados pelas unidades produtoras, pelos distribuidores e pelos postos de revenda.

Ao longo da década de 90, os preços praticados no setor foram sendo liberados, dando continuidade ao processo de desregulamentação na distribuição de derivados, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Evolução das Normas sobre Política de Preços de Derivados

Norma	Evento
Portaria Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento nº 152/91	Libera os preços praticados nas refinarias, distribuidoras e revendedores de óleos lubrificantes, parafinas, resíduos oleosos, resíduos aromáticos, resíduos asfálticos, óleos extensores, óleos dieseis especiais, solventes alifáticos e aromáticos, outros.
Portaria Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento nº 1.082/91	Liberação do preço do querosene iluminante praticado pelas distribuidoras e revendedores.
Exposição de Motivos MF/MME nº 44/93	Adoção de fórmula paramétrica baseada no custo de petróleo e da nafta petroquímica importada para a determinação do preço de faturamento desse derivado
Portaria MF/MME nº 51/96	Estabelecimento de fórmula paramétrica para a determinação do preço de faturamento do querosene de aviação na refinaria em função das cotações desse produto no mercado internacional
Portaria MF/MME nº 59/96	Liberação dos preços de venda das distribuidoras e dos revendedores para a gasolina e o álcool hidratado em praticamente todo território nacional, a exceção de alguns Municípios da região Norte supridos pelo modo fluvial
Portaria MF/MME nº 195/96	Liberação dos fretes e das margens de distribuição e revenda do GLP, mantendo-se fixado o preço máximo ao consumidor
Portaria MF/MME nº 292/96	Redução do subsídio ao álcool hidratado em todo território nacional e liberação dos preços desse combustível e da gasolina nos Estados do Tocantins e Mato Grosso e nos Municípios de Porto Velho, Manaus e Belém
Portaria MF/MME nº 295/96	Ampliação da desequalização do preço máximo de venda ao consumidor final de óleo diesel
Portaria MF/MME nº 28/97	Liberação dos preços de asfalto nas unidades de comércio atacadista e varejista
Portaria DNC nº 13/97	Estabelecimento de fórmula paramétrica para o cálculo do preço de asfalto nas refinarias
Portaria MF/MME nº 03/98	Estabelecimento de forma para métrica para cálculo de petróleo e derivados e instituiu a PPE
Portaria MF/MME nº 322/98	Liberação de preço de GLP ao consumidor final nas regiões Sul e Sudeste
Portaria MF/MME nº 2/01	Os preços de gasolina, óleo diesel e GLP passarão a ser reajustados trimestralmente, com base na variação cambial e do preço do petróleo no mercado internacional

Portaria MF/MME nº 125/01	Liberação do preço de GLP nas vendas para o consumidor final nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste
Portaria MF/MME nº 240/01	Liberação do preço de óleo diesel nas vendas para o consumidor final

Fonte: Adaptado a partir de dados da ANP contidos na Nota Técnica “Combustíveis no Brasil: Política de Preços e Estrutura Tributária” – março/2001.

De todos os eventos apresentados na tabela anterior, destaca-se a liberação do preço da gasolina “C” nas distribuidoras e para o consumidor final, ocorrida em 1996. No entanto, o preço da gasolina “A” nas refinarias não foi liberado.

Os preços de diversos produtos, tais como GLP e óleo diesel, para o consumidor final também continuaram sendo fixados pelo Governo Federal.

Conforme já citado, a Lei do Petróleo previa um prazo de transição entre a sua promulgação e a total liberação de preços praticados ao longo da cadeia produtiva. Em 1997, os principais preços nas unidades produtoras não eram determinados pelo mercado ou através de negociação entre as partes envolvidas.

Os preços de faturamento na refinaria dos principais derivados eram fixados pelo Governo Federal, bem como os preços para os consumidores finais de óleo diesel, GLP e gasolina, sendo que nos dois primeiros esse fato ocorria em todo o território nacional e para o último o tabelamento existia apenas em algumas regiões mais distantes dos centros produtores de combustíveis.

Durante o período de transição, os preços de derivados foram controlados por portarias publicadas conjuntamente pelo Ministério da Fazenda (MF) e pelo Ministério das Minas e Energia (MME).

Salienta-se que a análise do controle de preços exercido sobre os combustíveis é feita sobre três tipos de preços: o de realização, o de faturamento nas refinarias e do consumidor final.

O preço de realização representa a remuneração ao produtor e reflete o custo de

produção acrescido da margem de lucro.

A partir de agosto de 1998, a Portaria Interministerial MF/MME 03/98 estabeleceu que os preços de realização deveriam refletir a cotação no mercado internacional. O preço de realização foi estabelecido pela soma do preço do derivado no mercado de referência mais os custos para internar os produtos no mercado brasileiro (frete, seguro, imposto de importação e adicional de frete para renovação da Marinha Mercante).

O preço de realização passou a ser atualizado pela seguinte fórmula:

$$PR_n = PR_{n-1} \times (CM_1/CM_2) \times (C_1/C_2), \text{ onde:}$$

PR_n = Preço de realização do produto nas refinarias produtoras no mês de faturamento (mês n);

PR_{n-1} = Preço de realização do produto nas refinarias produtoras no mês anterior ao de faturamento (mês n-1);

CM_1 = cotação média do produto no mercado US Gulf verificada no período de 24 do mês n-1 a 25 do mês n-2, de acordo com a publicação Platt's;

CM_2 = cotação média do produto no mercado US Gulf verificada no período de 24 do mês n-2 a 25 do mês n-3, de acordo com a publicação Platt's;

C_1 = cotação de venda do dólar norte-americano, divulgada pelo Banco Central do Brasil, no penúltimo dia útil do mês n-1;

C_2 = cotação de venda do dólar norte-americano, divulgada pelo Banco Central do Brasil, no penúltimo dia útil do mês n-2.

No caso do GLP, o mercado utilizado como referência foi o de propano e butano em Mont Belvieu.

Com esta metodologia, ficou garantida aos produtores a remuneração pela atividade de refino com base nos preços internacionais. A sistemática foi válida até o final de 2001, pois a partir de 2002 todos os preços foram liberados.

Outro preço controlado pelos MF e MME era de faturamento, excluído o ICMS. Esse é o preço que é cobrado pelas unidades produtoras das distribuidoras de combustíveis. O preço de faturamento é o resultado da soma do preço de realização, das contribuições para PIS e COFINS e da parcela de preço específica (PPE). A PPE substituiu todos os subsídios existentes e é analisada detalhadamente na seção seguinte.

No preço de faturamento ainda é incluído o ICMS que varia de acordo com as regras estabelecidas em cada Estado.

Enquanto o preço de realização define a remuneração das unidades produtoras, o preço de faturamento determina o custo de aquisição pelas distribuidoras. Qualquer variação no preço de faturamento era imediatamente repassada para o consumidor. No caso de derivados que tinham preços ao consumidor fixados pelo ME e MME, eles também eram reajustados.

Os principais derivados que tinham preço fixado para o consumidor final pelo Governo Federal eram óleo diesel e GLP. Portarias interministeriais publicavam o preço desses derivados em cada um dos municípios brasileiros.

Em novembro de 1998, o preço do GLP ao consumidor final foi liberado nos Estados das regiões Sul e Sudeste. Essa liberação se deveu ao fato de que nestas regiões o número de distribuidoras que atuavam no mercado já era suficiente para permitir a concorrência no setor de distribuição desse combustível.

O preço do GLP para o consumidor final foi liberado nos outros Estados em maio de 2001, conforme estabelecido pela Portaria Interministerial MF/MME nº 125/01, de 3 de maio de 2001.

Em julho de 2001, os preços de óleo diesel para o consumidor final também foram

liberados, através da Portaria Interministerial MF/MME nº 240/01.

Como cada aumento do preço de combustível é historicamente um evento com grandes repercussões, para evitar a alteração mensal do preço de gasolina, GLP e óleo diesel, o governo, através da Portaria Interministerial MF/MME no 02/01, de 4 de janeiro de 2001, criou uma sistemática de reajuste trimestral do preço de faturamento desses derivados, com base na variação do preço do petróleo Brent, em moeda nacional.

Observa-se que a política de preço implementada entre 1998 e 2001 teve como principal objetivo preparar o mercado para a concorrência com o mercado internacional. As unidades produtoras foram remuneradas com base nos parâmetros internacionais e os preços aos consumidores passaram a seguir também a tendência do mercado externo. Houve muitas críticas a esta política, principalmente após a desvalorização cambial ocorrida em 1999, mas desse modo evitou-se que a Petrobras assumisse prejuízos para evitar o repasse para os preços finais.

5.6 – Subsídios

Conforme visto na seção 3.4, os preços dos combustíveis continham uma parcela referente a diversos subsídios. Desde a implantação de uma nova política de preços, a partir de 1998, todos os subsídios existentes no setor foram substituídos pela parcela de preço específica (PPE). De acordo com a Portaria Interministerial MF/MME no 03/01, a PPE era calculada pela seguinte fórmula:

$$PPE_n = PFAT_n - [PR_n + (PIS/PASEP + COFINS)], \text{ onde:}$$

PPE_n = valor da parcela de preço específica do produto no mês n ;

$PFAT_n$ = preço de faturamento do produto, na condição à vista, nas refinarias produtoras no mês n , exclusive ICMS;

PR_n = preço de realização do produto nas refinarias produtoras no mês n ;

PIS/PASEP = valor (R\$/l ou R\$/Kg) da contribuição PIS/PASEP;

COFINS = valor (R\$/l ou R\$/Kg) da contribuição COFINS.

A PPE tinha basicamente três funções: reduzir o débito do Tesouro Nacional com a Petrobras contabilizado nas contas petróleo e álcool, servir para evitar que as variações dos preços de derivados no mercado internacional ou do câmbio afetassem a lucratividade dos produtores e os preços ao consumidor final, e permitir a aplicação de subsídios cruzados.

No primeiro caso, o valor arrecadado com a PPE era utilizado integralmente para resgatar títulos da dívida pública mobiliária federal que o Tesouro Nacional emitiu, em outubro de 1998, em favor da Petrobras para cobrir o saldo de R\$ 5,8 bilhões referente às contas álcool e petróleo.

Observa-se que a arrecadação com a PPE provocou a redução do saldo das contas petróleo e álcool a partir de 1998, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 4 – Evolução do Saldo das Contas Petróleo e Álcool

Ano	Valor (Bilhões R\$)
1994	3,4
1995	5,7
1996	7,7
1997	6,6
1998	4,0
1999	2,4
2000	3,0
2001	0,2

Fonte: Adaptado da apresentação de Sr. Cleomar Parisi Júnior, Unibanco, no Seminário “Refino de Petróleo no Brasil: Uma Nova Etapa de Expansão?”, realizado em 11 de novembro de 2002.

Através da PPE foi mantida a sistemática de subsídios cruzados. Os preços de alguns derivados eram elevados para compensar a redução do preço de outros.

Aplicando-se a sistemática de cálculo da PPE para gasolina e GLP, no mês de julho de 2000³⁴, encontrou-se o seguinte resultado:

PPE da gasolina = R\$ 0,1782 por litro;

PPE do GLP = - R\$ 0,2167 por Kg.

O valor positivo da gasolina significando que em cada litro vendido a Petrobras poderia acrescentar R\$ 0,1782 ao valor da PPE a ser contabilizado. No caso do GLP o valor negativo significa que para cada quilograma vendido a Petrobras diminuiria R\$ 0,2167 do valor da PPE a ser contabilizado. O saldo da PPE ao longo do período foi positivo, excetuando-se o período posterior à desvalorização cambial de 1999. O saldo positivo da PPE reduziu a dívida do Tesouro Nacional com a Petrobras.

Os outros produtores de derivados (refinarias privadas e as centrais petroquímicas) eram obrigados a pagar ao Tesouro Nacional o saldo positivo da PPE.

Após o período de transição, de acordo com o que estabelece a Lei do Petróleo, qualquer subsídio a partir de 2002 só poderá ser instituído após aprovação do Congresso Nacional:

Art. 73. Até que se esgote o período de transição estabelecido no art. 69, os preços dos derivados básicos praticados pela PETROBRAS poderão considerar os encargos resultantes de subsídios incidentes sobre as atividades por ela desenvolvidas.

Parágrafo único. À exceção das condições e do prazo estabelecidos no artigo anterior, qualquer subsídio incidente sobre os preços dos derivados básicos, transcorrido o período previsto no art. 69, deverá ser proposto pelo CNPE e submetido à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do inciso II do art. 2°.

A criação do subsídio só poderá ocorrer para assegurar o abastecimento de

³⁴ Cálculos efetuados pela ANP na Nota Técnica "Combustíveis no Brasil: Política de Preços e Estrutura Tributária" – março/2001.

derivados nas regiões mais distantes das unidades produtoras e de difícil acesso.

5.7 - Tributação

Na análise efetuada no capítulo três, sobre a tributação antes da desregulamentação ocorrida no setor *downstream* da indústria do petróleo, praticamente não foram abordados problemas relativos à sonegação de tributos, excetuando-se a distorção provocada pela imunidade do ICMS nas operações interestaduais com petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados. Os principais problemas começaram a acontecer com a abertura do setor de distribuição de combustíveis.

Com a redução das barreiras à entrada de novos agentes no setor observou-se um aumento do número de distribuidores, a grande maioria sem recursos financeiros e técnicos para concorrer com as grandes distribuidoras que dominavam o mercado até então.

O primeiro foco destas novas distribuidoras foram os postos de bandeira branca. Essa modalidade permite comprar combustível de qualquer distribuidora, bastando indicar a origem do produto. Normalmente estes postos estão localizados nas pequenas cidades do interior onde o consumo de combustíveis é pequeno. Para aumentar as suas vendas, algumas destas novas distribuidoras passaram a reduzir preços e praticar uma concorrência predatória, seja através da sonegação de tributos ou da adulteração de combustíveis.

A sonegação de tributos no setor de combustíveis ocorreu através de diferentes artifícios. O primeiro foi a simples falta de pagamento aos fiscos estaduais do ICMS devido pelas distribuidoras e o imposto devido pelos postos que foi cobrado através da substituição tributária. Para contornar este expediente, os Estados transferiram para a Petrobras a responsabilidade pelo pagamento de todo o ICMS devido na cadeia, inclusive implementando a cobrança de todo o imposto incidente sobre a gasolina “C” no momento da saída da gasolina “A”. Até mesmo o imposto incidente sobre o álcool anidro, que é misturado à gasolina “A”, passou a ser cobrado no momento da saída deste produto da refinaria.

No entanto, em alguns casos, esta medida não foi suficiente para solucionar o problema da sonegação. Algumas empresas distribuidoras conseguiram liminares na justiça contra a cobrança do ICMS através da substituição tributária. Em 1997, as distribuidoras emergentes alcançaram 8,2% do mercado de gasolina e 9,0% de óleo diesel³⁵. Em 1993, essa participação era de apenas 1,7% e 1,8%, respectivamente. As liminares contra a substituição tributária do ICMS começaram a ser cassadas, mas uma nova “indústria de liminares” surgiu, desta vez contra a substituição tributária do PIS e da COFINS, instituída pela Lei nº 9.718/98. Em abril de 2000, a participação das distribuidoras emergentes alcançou 36,9% do mercado de gasolina e 21,6% do de óleo diesel. Do total da participação dessas distribuidoras no mercado de combustíveis neste período, 77% das operações com gasolina e 66% das operações com óleo diesel eram realizadas sob o amparo de liminares contra a cobrança do PIS e da COFINS.

Para reduzir estas perdas e as distorções provocadas na concorrência o legislador federal, através da Lei nº 9.990/2000, majorou as alíquotas das contribuições PIS e COFINS nas operações com alguns combustíveis na refinaria e com álcool carburante nas distribuidoras. As alíquotas do PIS e da COFINS eram normalmente de 0,65% e 3,0%, respectivamente. No caso da gasolina a alíquota do PIS passou a ser de 2,70% e da COFINS de 12,45%. As alíquotas para o óleo diesel foram majoradas para 2,23% e 10,29%, respectivamente.

O objetivo da majoração das alíquotas foi concentrar a arrecadação nas refinarias e retirar a incidência ou isentar as operações seguintes, de forma a evitar a obtenção de liminares contra a substituição tributária que estavam desestabilizando o mercado de combustíveis. Como o aumento do tributo ocorreu apenas para o produtor, o legislador federal esperava solucionar o problema das liminares, pois as distribuidoras não teriam legitimidade para pleitear a redução ou não pagamento de um tributo devido por terceiro. Mas algumas distribuidoras conseguiram liminares para comprar produtos com uma carga tributária menor, inclusive com alíquotas das contribuições para o PIS e COFINS reduzidas para zero.

³⁵ Dados apresentados pelo Sindicom.

Percebe-se que a concorrência no setor de combustíveis é muito sensível às decisões do Poder Judiciário, isto em função da elevada carga tributária e da reduzida margem de lucro aplicada no setor.

Através da análise do ICMS incidente no setor pode-se constatar o alto peso da carga tributária e a sua importância. Em 2001 a arrecadação de ICMS nos Estados no setor de petróleo e derivados foi de R\$ 17 bilhões de um total arrecadado de R\$ 94 bilhões³⁶, ou seja, 18% da arrecadação do ICMS nos Estados. Este número indica a importância que a indústria de petróleo tem para as finanças estaduais. No período compreendido entre 1992 e 2001, a legislação relativa à substituição tributária interestadual nas operações com lubrificantes e combustíveis foi alterada em 49 oportunidades, na maior parte delas para tentar reduzir os índices de sonegação e aumentar ou garantir a arrecadação.

Para demonstrar o impacto da carga tributária, as tabelas 5 e 6 apresentam a formação do preço da gasolina "C" e do óleo diesel para o consumidor final, em 6 de julho de 2001, e a participação de cada parcela:

Tabela 5 – Estrutura de preço da Gasolina

Parcela	Gasolina "A" (R\$/l)	Álcool Anidro (R\$/l)	Gasolina "C" (R\$/l)	Participação (%)
Refinaria (preço realização)	0,4429	-	0,3543	23%
PPE	0,3510	-	0,2808	18%
PIS/COFINS	0,2010	-	0,1608	10%
ICMS normal	0,3316	-	0,2653	17%
ICMS substituição tributária	0,2095	-	0,1676	11%
Usina	-	0,6500	0,1300	8%
Margem Distribuidoras	-	-	0,0500	3%
Margem Postos	-	-	0,1500	10%
Total	1,5360	0,6500	1,5588	100%

Estão apresentados os preços de aquisição da gasolina "A" na refinaria, o de álcool anidro nas usinas e destilarias e o preço da gasolina "C" para o consumidor final. As margens dos postos e das distribuidoras foram consideradas com base em sugestão

³⁶ Os dados foram consolidados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

efetuada pela ANP. A Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) não foi considerado na estrutura de preço. Em julho de 2001, o percentual de álcool anidro contido na gasolina “C” era de 22%.

Tabela 6 – Estrutura de Preço do Óleo Diesel

Parcela	Diesel (R\$/l)	Participação (%)
Refinaria (preço realização)	0,4798	60%
PPE	(0,0125)	-
PIS/COFINS	0,0830	11%
ICMS normal	0,1127	14%
ICMS substituição tributária	0,0202	3%
Margem Distribuidoras	0,0300	4%
Margem Postos	0,0600	8%
Total	0,7732	100%

Pode-se constatar que a soma de tributos e subsídios no caso da gasolina “C” alcançou o total de R\$ 0,8745/l, o equivalente a 56% do preço final ao consumidor. No caso do óleo diesel, os tributos totalizaram R\$ 0,2159, equivalente a 28% do total, demonstrando a elevada carga tributária existente no setor e a magnitude do subsídio coberto pela gasolina.

Esse foi o cenário existente durante o período de transição. Conforme apresentado anteriormente, o período de transição estava inicialmente previsto para terminar em agosto de 2000, mas foi prorrogado até 31 de dezembro de 2001. O principal motivo desta prorrogação foi o atraso na definição de uma mini reforma tributária para criar um tributo que substituísse a PPE.

O novo tributo era necessário para equalizar os custos dos derivados produzidos no Brasil com o dos importados, uma vez que esta última operação não estava obrigada a pagar a PPE. Uma opção seria a simples retirada da PPE dos preços, já que os subsídios iriam terminar no final do período de transição e o saldo das contas álcool e petróleo já estariam devidamente pagos pelo Tesouro Nacional, mas não foi essa a atitude do legislador.

Se houvesse a simples retirada da PPE da formação dos preços sem a substituição por outra parcela, os preços ao consumidor final seriam significativamente reduzidos, mas os consumidores já estavam “acostumados” com os preços praticados. A oportunidade não foi perdida e mais um tributo foi criado, garantindo um aumento de arrecadação pela Receita Federal.

A Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001, instituiu a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). A CIDE foi posteriormente regulamentada pela Lei nº 10.336/01, de 19 de dezembro de 2001, e o início dos seus efeitos se deu em 1º de janeiro de 2002, ou seja, exatamente no dia em que terminou o período de transição estabelecido na Lei do Petróleo.

O §1º do art. 1º da Lei estabeleceu a destinação dos valores arrecadados com a CIDE:

§ 1º O produto da arrecadação da CIDE será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e

III - financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Ao contrário da PPE, a CIDE também incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e derivados, ou seja, o produtor, o importador e o formulador³⁷ de combustíveis são contribuintes da CIDE.

A CIDE possui alíquotas específicas, diferenciadas para cada um dos derivados e pode ser abatida do pagamento das contribuições PIS e COFINS até o limite estabelecido na lei que regulamentou o tributo. As alíquotas da CIDE podem ser alteradas por ato do Poder Executivo dentro dos limites estabelecidos na lei.

³⁷ Considera-se formulador o agente que adquire e mistura correntes de hidrocarbonetos líquidos para produzir gasolina e óleo diesel.

5.8 – Principais Ações Reguladoras da ANP

Logo após a criação da ANP, as suas atenções estiveram voltadas para o *upstream* da indústria do petróleo. As ações de maior impacto estiveram relacionadas com as rodadas de licitações de blocos para prospecção e produção. Somente a partir de 1999, as ações relacionadas com a regulação do setor *downstream* ganharam destaque e as principais delas são apresentadas e analisadas nesta seção.

Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 308) indicam que os principais instrumentos de regulação são: o controle de preços, o controle de quantidades, o controle de entrada e saída, o controle da qualidade e o controle de investimentos.

Neste ponto do trabalho serão analisados cada um dos controles acima citados e relacionados com exemplos referentes ao segmento *downstream* da indústria do petróleo.

A primeira variável a ser controlada é o preço. A regulação de preço pode limitar o lucro da indústria, tentando evitar lucros abusivos, bem como garantindo uma taxa de retorno mínimo para o investimento realizado, como forma de garantir a realização de novos investimentos. A aplicação deste controle é mais comum em situações de monopólio natural. Foi visto anteriormente que não há, no caso de refino de petróleo e distribuição de derivados, exemplos claros de monopólio natural.

Conforme analisado anteriormente, uma indústria é um monopólio natural quando os custos são minimizados se apenas uma firma produz um determinado bem ou serviço. Dentro da competência da ANP e situado no setor *downstream* pode-se verificar que os terminais e dutos de distribuição apresentam características de monopólio natural.

Scherer (1996, p. 117) afirma que o transporte através de dutos, exceto em condições extraordinárias de mercado, consiste em um monopólio natural, em que os custos são minimizados quando a capacidade de transporte alcança o máximo que pode ser utilizado pelo mercado.

A ANP regulamentou o livre acesso a dutos de transporte destinados à movimentação de petróleo e seus derivados através da Portaria nº 115/00. Nesta norma, foram estabelecidas regras de alocação, de ampliação e de revenda de capacidade de dutos; são caracterizados os agentes envolvidos, seja o transportador, o proprietário do duto ou carregador, este último o proprietário do produto que é transportado; e as regras para fixação de tarifas.

De acordo com a portaria citada, as tarifas devem ser determinadas levando-se em conta o tipo de transporte, os prazos de duração, os produtos transportados, as distâncias, a carga tributária vigente e os custos de operação e manutenção. As tarifas podem incluir uma remuneração pelo investimento, mas não devem ser discriminatórias e nem devem incorporar subsídios.

Observa-se que os preços devem ser acordados pelas partes envolvidas. O órgão regulador só intervém para determinar os preços se for provocado por uma das partes e mediante apresentação de justificativas que indiquem que os preços praticados estão incompatíveis com os de mercado.

Ainda tratando de controle de preços, salienta-se que conforme determinou a Lei do Petróleo, a fixação de preços nas unidades produtoras de derivados durante o período de transição era atribuição dos Ministros da Fazenda e das Minas e Energia, não cabendo à ANP qualquer responsabilidade sobre os mesmos. A partir de 1º de janeiro de 2002 os preços foram liberados.

A segunda variável de controle apresentada por Viscusi, Vernon e Harrington (1997, p. 309) é o controle de quantidades. Verifica-se que este aspecto da regulação está diretamente relacionado com um dos objetivos que estão sendo analisados neste trabalho: a garantia do fornecimento de derivados em todo o território nacional.

A partir de 1998, a ANP fixou as regras para que as empresas distribuidoras apresentassem os pedidos de compra de derivados das unidades produtoras, cabendo à agência a aprovação e autorização do fornecimento.

Também foi estabelecida a necessidade de anuência prévia, por parte da ANP, para

permitir a importação e a exportação de produtos derivados de petróleo e outros provenientes da indústria petroquímica.

A ANP atuou fortemente para controlar a entrada e a saída de agentes do setor. As principais ações tomadas foram as seguintes:

- Suspensão provisória da concessão de novas autorizações para o exercício da atividade de distribuidora e TRR;
- imposição de regras e condições para o exercício das atividades de refino, distribuição e TRR;
- controle da atividade de venda de solventes;
- permissão de comercialização de gasolina, óleo diesel e GLP pelas centrais petroquímicas;
- regulamentação das atividades de importação e exportação de derivados.

Diversas das ações citadas tiveram como objetivo final a melhoria da qualidade dos combustíveis comercializados e a redução da sonegação de tributos, apesar desta última não ser uma função da ANP.

Constatou-se que os combustíveis vendidos no Brasil não apresentavam boa qualidade. Este problema acontece principalmente com a gasolina vendida ao consumidor final. Os principais problemas que ocorrem são a mistura com álcool anidro em quantidades superiores às permitidas ou com solventes.

Na gasolina “A”, são cobrados praticamente todos os tributos incidentes na cadeia, inclusive alguns devidos pelas distribuidoras, pelas usinas ou destilarias produtoras de álcool e pelos postos de revenda, o que onera o preço do produto vendido pelas refinarias ou centrais petroquímicas. A diferença de preço entre a gasolina “A” e álcool anidro ou solvente reduz o custo da gasolina, o que estimula a mistura destes produtos e a adulteração da gasolina, procedimento que é comumente conhecido como produção de gasolina “batizada”.

A ANP verificou que este procedimento era mais freqüente em distribuidoras que não possuíam estrutura física e capacidade financeira para concorrer com as

distribuidoras já estabelecidas no mercado. Na tentativa de restringir a entrada de novas distribuidoras no mercado a agência impôs as seguintes condições³⁸:

- Possuir uma capital mínimo integralizado de um milhão de reais;
- comprovação de capacidade financeira correspondente ao montante de recursos necessários para compra e venda de produtos, bem como o pagamento dos tributos envolvidos;
- possuir base própria para armazenamento e distribuição de combustíveis com capacidade mínima de 750 m³;
- regularidade junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

Às distribuidoras em operação foi concedido prazo para atendimento das mesmas condições impostas às novas, sob pena de cancelamento do registro de autorização para o exercício da atividade.

Em junho de 2000, a ANP, baseada no não cumprimento das condições impostas, cassou a autorização de vinte e quatro distribuidoras. Imediatamente após algumas distribuidoras já haviam conseguido liminares na justiça garantindo o funcionamento. No final de 2000, existiam cerca de cinquenta distribuidoras operando sob força de liminares contra ações desenvolvidas pela ANP.

Outra ação importante da ANP foi a permissão às centrais petroquímicas de comercializar combustíveis. Inicialmente a autorização foi concedida apenas para gasolina “A”. Neste caso, a ANP procurou alcançar dois objetivos: a entrada de novos agentes no setor de produção de derivados e a diminuição da quantidade de solventes disponível no mercado que poderia ser utilizado para adulteração de gasolina.

Na produção de produtos petroquímicos, a principal matéria-prima é a nafta. No processamento deste derivado produz-se além dos petroquímicos básicos, correntes semelhantes à gasolina e GLP. As centrais eram obrigadas a devolver estas

³⁸ Conforme Portaria ANP nº 202/99.

correntes para a Petrobras, único agente autorizado a comercializar gasolina no Brasil. As centrais eram remuneradas por um valor correspondente a 90% do preço da nafta.

Para aumentar as suas margens de lucro as centrais reduziam a produção de gasolina ao mínimo possível, incrementando a produção de solventes. Com isto a oferta de solventes no mercado brasileiro era elevada, o que reduzia os preços e estimulava ainda mais a adulteração de gasolina.

Outro fator que reduz o preço dos solventes disponível no mercado é a menor carga tributária em relação à da gasolina. Como descrito anteriormente, o preço da gasolina “A” vendida pelas unidades produtoras já inclui o ICMS, o PIS e a COFINS incidente sobre toda a cadeia produtiva. A saída de solvente é tributada como outra mercadoria qualquer, não sendo submetida à substituição tributária do ICMS ou às alíquotas majoradas das contribuições para o PIS e a COFINS.

O efeito da participação das centrais petroquímicas no mercado de solventes não foi decisivo para a melhora da qualidade da gasolina vendida nos postos de revenda do Brasil, visto que os índices de adulteração continuaram elevados.

Quanto à concorrência estabelecida entre as centrais e a Petrobras não houve qualquer benefício em relação à redução de preços, pois os dois agentes praticavam o mesmo preço que era definido conjuntamente pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério das Minas e Energia, até 31 de dezembro de 2001, conforme estabelecido pela Lei do Petróleo e alteração posterior.

Observa-se que a qualidade dos combustíveis atraiu o foco da ANP em relação ao setor *downstream* da indústria de petróleo. Portarias da agência estabeleceram especificações detalhadas dos diversos combustíveis, bem como a responsabilidade dos diversos agentes envolvidos na produção e comercialização.

Em 1999 foi implantado o Programa de Monitoramento da Qualidade de Combustíveis. O programa consiste no acompanhamento da qualidade dos combustíveis nos postos revendedores. As coletas das amostras e análises dos

combustíveis são efetuadas por dezoito instituições contratadas e abrangem a maioria dos Estados brasileiros. Os principais objetivos do programa são “avaliar permanentemente a qualidade dos combustíveis comercializados no país, do produtor ao consumidor final” e “mapear problemas de não-conformidades para direcionar as ações de fiscalização da ANP, tornando-as mais eficientes e dinâmicas”. Os dados obtidos nos primeiros dois anos estão resumidos na tabela a seguir:

Tabela 7 – Amostras de Combustíveis com Não Conformidade

Ano	Gasolina	Óleo diesel
2000	12,5%	6,7%
2001	9,2%	6,5%

Fonte: Boletim de Qualidade da Agência Nacional do Petróleo

Numa tentativa de minimizar a utilização de solventes para a adulteração de combustíveis a ANP obrigou alguns agentes produtores a “marcarem” os seus produtos para permitir identificar a origem da mercadoria utilizada para adulteração. Esta foi uma medida polêmica que levou alguns agentes a se recusarem a seguir o procedimento sugerido pelo órgão regulador.

O procedimento de marcação também foi aplicado aos combustíveis adquiridos sob o efeito de liminares para o não pagamento da substituição tributária interestadual sobre o ICMS. Neste caso, o objetivo era evitar que uma distribuidora localizada em determinado Estado utilizasse o combustível adquirido sem os pagamentos do ICMS para abastecer clandestinamente outro Estado.

Constata-se que o percentual de adulteração nos combustíveis ainda é alto, apesar das diversas medidas adotadas pelo órgão regulador. A tabela a seguir apresenta o resultado de fiscalizações entre 1999 e 2001:

Tabela 8 – Resultado de fiscalizações Efetuadas pela ANP

Ano	Fiscalização	Interdição	Autuação	Autuação por Adulteração
1999	10.022	514	2.385	383
2000	15.672	604	4.614	603
2001	16.042	713	5.308	1.091

Fonte: ANP – Resultado das ações de fiscalização.

Observa-se que houve um aumento nas atividades de fiscalização da ANP, mas constata-se que a fiscalização e a punição dos envolvidos não estão inibindo as práticas delituosas. De todas as penas impostas cabem recurso ao poder judiciário. Em função da demora no julgamento destas ações, os resultados das fiscalizações, até o momento, são praticamente nulos.

CAPÍTULO 6 – Aspectos Institucionais

A Nova Economia Institucional (NEI) utiliza os conceitos de custos de transação, instituições e organizações para possibilitar uma melhor análise do desempenho econômico de um determinado setor ou país.

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, a NEI possui dois níveis analíticos: Ambiente Institucional e Instituições de Governança. A primeira é utilizada neste trabalho para analisar uma das condições básicas do modelo estrutura-conduta-desempenho, que é o ambiente institucional.

Observa-se pelo diagrama apresentado na figura 1 que a estrutura do mercado é influenciada pelas condições básicas, que por sua vez sofrem influência da própria estrutura, da conduta dos agentes que participam do mercado e das políticas públicas aplicadas ao setor.

Um exemplo apresentado neste estudo sobre esta relação está na análise feita sobre a influência das taxas de crescimento, uma das condições básicas do modelo E-C-D, sobre a estrutura do mercado de produção de combustíveis. Entre 1998 e 2001, o ritmo de crescimento da atividade econômica ficou abaixo do inicialmente previsto e não provocou alterações na participação da Petrobras no mercado nacional de combustíveis, ao contrário do que era esperado.

Neste capítulo, é detalhada a influência do Ambiente Institucional sobre estrutura e, conseqüentemente, sobre a conduta e o desempenho verificados no setor *downstream* da indústria do petróleo.

Na descrição efetuada sobre os mercados de refino e de distribuição de combustíveis após a flexibilização do monopólio do petróleo e da desregulamentação do setor, pode-se destacar algumas observações feitas: a falta de segurança dos investidores sobre a efetiva liberação de preços de combustíveis, a concorrência predatória praticada por alguns agentes no setor, a sonegação de tributos, a adulteração de combustíveis, a complexidade das regras tributárias e comerciais que envolvem o setor *downstream* da indústria de petróleo e a formação

de cartéis nos postos de revenda.

Todos estes fatores provocam um custo adicional às empresas que atuam ou desejam atuar neste mercado, bem como para os consumidores. Além dos custos normais de produção existem os custos de transação. “São os custos não diretamente ligados à produção, mas que surgem à medida que os agentes se relacionam entre si e problemas de coordenação de suas ações emergem” (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, p. 55). Para Fiani (2002b, p. 269), os custos de transação “são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato”. Esse é o objeto de estudo da Economia dos Custos de Transação (ECT).

Salienta-se que o termo contrato não deve ser entendido apenas como o instrumento formal que é utilizado para definir direitos e obrigações das partes envolvidas em determinado ato jurídico. Os contratos não formais devem ser também incluídos, a exemplo do que ocorre quando um indivíduo compra combustível em um posto de revenda, onde há a obrigação do consumidor em pagar o valor devido e a obrigação do vendedor em entregar produto com qualidade dentro das especificações estabelecidos pelos órgãos responsáveis e em quantidade correta.

No modelo neoclássico de concorrência perfeita os bens não apresentam diferenciação, as trocas são imediatas, os agentes envolvidos estão completamente informados sobre as características do produto e dos termos do contrato, e “nenhum esforço é necessário para concretizar um negócio além do gasto de uma quantidade de dinheiro” (NORTH, 1990, p. 30).

No entanto, os mercados reais diferenciam-se dos que apresentam uma concorrência perfeita em função da existência dos custos de transação provocados pelos seguintes fatores: racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade de ativos.

Em transações complexas e envolvidas de incertezas nem todas as probabilidades associadas são processadas ou identificadas, porque o ser humano tem uma capacidade limitada de armazenar, processar e transmitir informações, ou seja, a

racionalidade é limitada. Para Fiani (2002b, p. 270), “racionalidade limitada, complexidade e incerteza têm como conseqüência gerarem assimetrias de informação”, isto é, as partes envolvidas não possuem o mesmo nível de informação. Em um ambiente de racionalidade limitada os agentes podem ter iniciativas oportunistas.

Outro fator determinante dos custos de transação é a especificidade de ativos. Para Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 84), “ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis a não ser com perda de valor”. Quando um investimento é efetuado para a compra de um determinado bem, tangível ou intangível, que apresenta pouca ou nenhuma flexibilidade de utilização para outros fins, o risco inerente à sua utilização aumenta.

Nas sociedades modernas as transações são complexas. Para permitir a redução dos custos para se transacionar, custos esses provocados pela possibilidade de ações oportunistas dos agentes e para garantir o cumprimento de contratos, as relações entre os agentes são reguladas pelas instituições.

Além do conceito de custos de transação, outro ponto de análise da corrente da NEI que estuda o ambiente institucional são as instituições. Para Farina, Azevedo e Saes (1997, p. 58), a NEI reconhece “que as operações e eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o jogo econômico”.

Para North (1990, p. 3), as instituições são as regras do jogo na sociedade³⁹. São as restrições que orientam a interação entre os homens, seja no campo político, social ou econômico. North afirma que a diferença entre o desempenho de diferentes economias é influenciada pelas instituições envolvidas.

As instituições impõem as regras do jogo, diminuindo as incertezas que, conforme visto anteriormente, colaboram para a existência dos custos de transação. As

³⁹ Douglass North apresenta um detalhado estudo sobre as instituições, suas mudanças e a relação com o desempenho econômico em sua obra “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”

instituições também podem influenciar os custos de transformação.

As restrições impostas pela sociedade reduzem os custos da interação humana, isto é, os custos de transação são reduzidos em relação a uma interação ou transação na qual não existem regras bem definidas.

As restrições podem ser informais ou formais. As informais compreendem as tradições, os costumes, os códigos de conduta e as convenções. Para North (1990, p. 36), o papel das restrições informais não pode ser subestimado, pois as mesmas regras formais aplicadas em diferentes sociedades apresentam resultados diferentes. As restrições informais são resultado da formação cultural de um povo e são transmitidas de uma geração para outra, como a herança.

Já as regras formais foram criadas à medida que as transações tornaram-se mais complexas e o problema da assimetria de informação passou a ter maior peso. Essas restrições são formadas pelas regras políticas, regras judiciais, regras econômicas, de direito de propriedade e contratos (North, 1990, p. 47). A função principal das regras formais é facilitar as transações, sejam políticas ou econômicas.

Algumas instituições inibem as ações oportunistas dos agentes. Quando as transações são mais complexas, os possíveis litígios que ocorrem são resolvidos por outras instituições, tal como o sistema judiciário.

Após ressaltar o papel das instituições sobre o desempenho econômico, conforme apresentado pela NEI, utilizando-se dos conceitos de instituições e de custos de transação, passa-se agora à análise do ambiente institucional do Brasil, mais especificamente o relacionado com o objeto desta dissertação.

Retornando às questões apresentadas na introdução deste estudo observa-se que a hipótese apresentada para responder à primeira pergunta foi confirmada: o processo de desregulamentação do setor *downstream* e a flexibilização do monopólio do petróleo não levaram aos resultados desejados pelo legislador.

Verifica-se que não foi implantado um ambiente de competitividade no refino, surgiu-

se uma concorrência predatória no setor de distribuição, seja pela sonegação de tributos ou pela adulteração de combustíveis, sendo que esta última também afetou os interesses do consumidor com relação à qualidade dos produtos oferecidos. A competitividade da indústria nacional no mercado internacional ainda não foi devidamente testada, pois, efetivamente, as importações e exportações de derivados de petróleo não alteraram significativamente em relação ao início da década de 90 e ainda são efetuadas em sua maioria pela Petrobras.

Comprovada a primeira hipótese, urge a verificação da hipótese apresentada à segunda questão: por que os resultados desejados foram ou não alcançados? A hipótese apresentada afirma que o processo de abertura do setor não considerou adequadamente o ambiente institucional existente no Brasil. Para verificar a hipótese apresentada serão utilizados os conceitos da NEI já discutidos anteriormente.

O primeiro ponto a ser abordado é a questão da sonegação de tributos no setor de distribuição de combustíveis. Este problema não mereceu destaque até quando se iniciou a desregulamentação do setor de distribuição de combustíveis. Com o aumento do número de agentes atuando no setor e a liberação de preços de alguns combustíveis, alguns novos agentes passaram a diminuir margens e reduzir os preços artificialmente, através do não pagamento de tributos. Quando houve uma reação dos fiscos estaduais e federal, seja através de fiscalizações ou mudanças na legislação tributária, os agentes recorreram ao judiciário, que passou a conceder liminares. Posteriormente essas liminares eram cassadas pelas instâncias superiores, mas já haviam provocado graves distorções na concorrência existente no setor.

Após a cassação das liminares, o imposto que não foi pago anteriormente poderia ser cobrado pelos fiscos, mas o tempo despendido para os procedimentos administrativos de lavratura de auto de infração, julgamento, inscrição na dívida ativa e execução fiscal praticamente equivale à impunidade.

Os instrumentos legais que o Estado dispõe para a cobrança são limitados e dependem da já conhecida morosidade do Poder Judiciário brasileiro e da complexidade do ordenamento jurídico, que prevê um número elevado de recursos e

instâncias.

O grande número de tributos, a complexidade do sistema tributário e a elevada carga fiscal incentivam a sonegação, o que é especialmente agravado no setor de distribuição de combustíveis.

Conexa ao problema da sonegação existe a adulteração de combustíveis. Conforme já apresentado, produtos que carregam uma carga tributária menor, a exemplo de solventes, são adicionados aos combustíveis, provocando problemas para todos os agentes da cadeia e para os consumidores.

Em virtude dos elevados índices de adulteração e dos problemas que eles provocam, algumas distribuidoras têm elevados gastos com controle de qualidade de combustíveis nos postos de revenda que utilizam sua marca e com campanhas publicitárias para tentar informar o consumidor sobre os programas de controle de qualidade desenvolvidos, visando criar uma relação de confiança.

Os consumidores são prejudicados diretamente, pois a utilização de um combustível adulterado pode provocar a redução de desempenho do veículo, o aumento do consumo de combustível e a elevação dos gastos com manutenção. Também existe um custo de transação envolvido no processo de escolha do posto no qual se deve abastecer, tendo-se inclusive a idéia, nem sempre verdadeira, de que é “perigoso” comprar combustível a preços menores.

Aliado a todos esses fatores adversos, a utilização de combustíveis adulterados em carros que são projetados e regulados para utilizar um combustível diferente provoca uma queima menos eficiente e um conseqüente aumento da poluição atmosférica.

O Estado também é prejudicado, pois além de perder arrecadação de tributos gasta em programas de aferição de qualidade de produtos comercializados, muito embora a estrutura de fiscalização atual existente na ANP não está sendo suficiente para coibir a prática das irregularidades descritas.

No caso dos investimentos necessários para o setor, principalmente na área de

refino, os investidores não têm a segurança sobre a manutenção de preços livres, tanto no mercado de refino como para o consumidor final. Isto se deve ao fato de que o maior agente da cadeia produtiva, a Petrobras, está sob o controle do Estado e ela é gerida não apenas com o objetivo do lucro. Os preços praticados pela Petrobras são eventualmente utilizados para evitar o aumento dos índices de inflação e negócios são efetuados visando aliviar os possíveis impactos na balança comercial. Em alguns casos, os objetivos macroeconômicos sobrepõem-se aos interesses da empresa e do setor.

Neste sentido, o estudo sobre a competitividade do setor realizado por Furtado e Muller (1993, p. 15) já previu as conseqüências do modelo adotado:

Do ponto de vista industrial, a quebra do monopólio poderia levar a que determinados seguimentos da cadeia petrolífera venham a se tornar mais atraentes para as empresas privadas, que neles concentrariam seus investimentos. Com efeito, no curto prazo, não devem ser esperados investimentos privados ao longo da cadeia petrolífera como um todo. A relativa estagnação da economia brasileira e, principalmente, a perspectiva de ter que competir com a Petrobras, já estabelecida em toda a cadeia, são fatores que justificam esse entendimento.

Constata-se que os investimentos realizados pelas empresas privadas na cadeia petrolífera concentraram-se no setor *upstream*.

Observa-se também que a falta de regras claras ou a fragilidade de algumas instituições afetam significativamente o desempenho do setor *downstream* da indústria de petróleo.

Conforme aponta North (1990, p. 63), nem todas as instituições reduzem os custos de transação. Existem aquelas que de fato provocam aumento “porque os mercados são imperfeitos, as instituições em todos os lugares são uma cesta composta de algumas que diminuem os custos e outras que os aumentam”.

Para North (1990, p. 111) “... a estrutura tributária, a regulação, as decisões judiciais e leis, ... dão forma às políticas das empresas, às relações comerciais e outras organizações, motivo pelo qual determinam aspectos específicos do desempenho

econômico”.

Pires e Goldstein (2001, p. 37), ao fazerem uma análise do papel das agências reguladoras brasileiras, apontaram os quatros principais problemas enfrentados por elas: “coordenação insuficiente entre as diversas agências; indefinição de suas respectivas competências; falta de eficácia das decisões das agências; e inadequação nos contratos e regras”.

Destaca-se como ponto negativo o fato de que todas as decisões do órgão regulador podem ser discutidas e reformadas por qualquer juiz. Para Pires e Goldstein (2001, p. 38),

é necessária uma emenda constitucional, de modo que as decisões do órgão de regulamentação possam ser consideradas equivalentes às decisões de um tribunal de primeira instância. É imperativo disciplinar os incentivos que as partes têm atualmente para solicitar que o Judiciário intervenha e atrase as decisões comerciais.

Ainda segundo Pires e Goldstein (2001, p. 38),

A experiência brasileira comprova a importância de uma abordagem política e institucional ao estudo das reformas econômicas. Assim como enfrentado pelos países que vêm implementando reformas nos setores de infra-estrutura, o Brasil permanece em busca da superação do desafio de aperfeiçoar suas formas de governança e incentivos regulatórios para atrair novos investimentos privados a fim de garantir as necessidades de crescimento econômico do país.

CAPÍTULO 7 – Conclusão

Esta dissertação propôs-se a analisar o processo de desregulamentação da economia brasileira, notadamente nos setores de infra-estrutura. Foi feita uma discussão sobre o novo papel do Estado e a necessidade de considerar os possíveis arranjos institucionais que atendam as especificidades brasileiras.

Ao estudar o tema proposto verifica-se que não havia dúvidas sobre a necessidade de mudança do papel do Estado brasileiro. As divergências maiores eram referentes à forma e à intensidade das reformas a serem implementadas.

Para aprofundar o estudo do tema foi feito um estudo de caso do segmento *downstream* da indústria do petróleo. Analisando o caso escolhido, ao longo desta dissertação, procurou-se identificar os motivos que levaram à flexibilização do monopólio do refino de petróleo e à desregulamentação do setor de distribuição de combustíveis; como ocorreram estas alterações; as conseqüências destes processos; e identificar fatores que tenham provocado os resultados diversos do esperado.

Para realizar este trabalho, utilizou-se o instrumental da Organização Industrial para investigar o objeto da dissertação. Demonstrou-se que, em 1991, o setor *downstream* era quase que totalmente regulamentado pelo Estado. Este modelo esgotou-se na medida que os principais objetivos foram atingidos, ou seja, o desenvolvimento de uma indústria de refino e de uma estrutura de abastecimento de derivados de petróleo em todo o território brasileiro.

Com a perda da capacidade de investimento do Estado e a predominância do pensamento que defendia a livre atuação do mercado, o setor passou por um processo de desregulamentação. No caso do setor de distribuição este processo foi gradual e ocorreu entre 1991 e 2001. No caso do refino, ele juridicamente ocorreu em 1995, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 9/95, mas, de fato, o processo ocorreu entre 1998 e 2001, após a promulgação da Lei do Petróleo.

Os principais objetivos desse processo foram abordados nesta dissertação: proteger

os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional; promover a livre concorrência; e ampliar a competitividade do país no mercado internacional.

Ao comparar os períodos anteriores e posteriores à desregulamentação, constatou-se que ocorreram alterações significativas no setor *downstream*.

No setor de distribuição de derivados ocorreu a entrada de diversos agentes, mas parcela significativa destes agentes adotou estratégias baseadas na sonegação de impostos e adulteração de combustíveis, provocando distorções significativas na concorrência entre as empresas do setor. Como estes problemas continuam existindo, conclui-se que o Estado falhou ao tentar corrigir estas distorções. O órgão regulador e os fiscos federais e estaduais não conseguiram coibir as condutas irregulares, em decorrência da ineficiência de suas ações.

Todas as ações e decisões destes órgãos podem ser apreciadas e revistas pelo Poder Judiciário, o que ocorre freqüentemente. Junta-se a este fator a complexidade do sistema tributário brasileiro, que além de provocar uma elevação da carga fiscal, permite interpretações e decisões diversificadas entre as diversas instâncias do judiciário.

No setor de refino os resultados do ponto de vista de estabelecimento de um ambiente de competitividade no país foram insignificantes, pois, a participação da Petrobras na produção de derivados manteve-se nos mesmos percentuais anteriores.

As alterações mais significativas que ocorreram, foram em relação à política de preços e às finanças da Petrobras. Foram criadas sistemáticas de preço, de tributação e de subsídios que possibilitaram à empresa diminuir os déficits existentes nas contas petróleo e álcool, bem como receber do Tesouro Nacional os créditos acumulados ao longo de diversos anos.

A atividade de produção de derivados também passou a ser remunerada com base

nos preços internacionais, com o objetivo de preparar as empresas para o livre mercado que se estabeleceu a partir de janeiro de 2002. Isto provocou freqüentes variações nos preços dos derivados para o consumidor final, em função da desvalorização do real e das oscilações do preço do petróleo no mercado internacional, mas a lucratividade das unidades produtoras foi garantida.

No entanto, a política de preços nas unidades produtoras ainda continuou sob a responsabilidade direta do Estado, através de portarias de ministérios. Fatores como controle da inflação, arrecadação de tributos e saldo da balança comercial também influenciaram essas políticas.

O consumidor final continuou sofrendo com os problemas de baixa qualidade do combustível e com as freqüentes elevações dos preços de combustíveis. Existe ainda a suspeita de que os consumidores sejam submetidos a cartéis formados pelos postos de revenda em diversas cidades.

Conclui-se que os resultados alcançados após a desregulamentação do setor ainda estão aquém do que era esperado pelo legislador federal. Os interesses do consumidor com relação a preço e qualidade não estão sendo devidamente garantidos. Também não foi promovida a livre concorrência, mas estabeleceu-se uma concorrência predatória no setor de distribuição e o monopólio estatal do refino foi mantido na prática. Quanto à competitividade do país no mercado internacional ocorreu a adoção de políticas de preços atreladas aos parâmetros globais, mas efetivamente a competitividade ainda não foi testada, em razão de barreiras ainda existentes.

O fornecimento de derivados de petróleo foi garantido, mas este cenário só foi possível porque a economia brasileira cresceu abaixo do que era esperado.

Ao analisar os motivos que levaram à obtenção de resultados aquém dos esperados, conclui-se que fatores institucionais provocaram as distorções apresentadas. Conforme demonstrado, as instituições influenciam as organizações e as relações entre elas, bem como o desempenho econômico de um país ou setor.

O modelo adotado para a desregulamentação do setor *downstream* da indústria de petróleo não considerou adequadamente as especificidades das instituições brasileiras. Apesar do modelo autárquico ter garantido a independência financeira e administrativa, as decisões da ANP são freqüentemente revistas pelo poder judiciário. Também dificulta e diminui a eficiência da atuação do órgão regulador, o fato de que as políticas de defesa da concorrência estão sob a competência de outro órgão, independente e desvinculado do setor.

O modelo também falhou ao tentar implementar um regime de livre concorrência no setor, onde o monopólio estatal foi legalmente extinto, mas de fato ainda existe. Tendo a União como acionista majoritário, fatores políticos e macroeconômicos também norteiam a atuação da Petrobras, seja na política de preços, nos investimentos ou nas estratégias institucionais.

Difícilmente o investidor privado aportará recursos em um setor que necessite de capital intensivo e que esteja fortemente sujeito a variáveis políticas, aumentando significativamente os riscos.

Apesar de não estarem inclusas no objeto desta dissertação, algumas análises podem ser feitas sobre o período posterior à transição estabelecida pela Lei do Petróleo, ou seja, o ano de 2002. Estas observações servem como contribuição para a reflexão sobre as perspectivas para o setor. Com a liberação total de preços, criação da CIDE, abertura do mercado à importação e exportação, o cenário existente pouco foi alterado. O aumento do preço do petróleo, provocado por instabilidades e tensões políticas relacionadas com as regiões produtoras, tornou ainda mais difícil a atração de investimentos para o setor, pois houve uma diminuição das margens de lucro no refino e conseqüente aumento do risco.

Também não ficou definida que política será adotada pelo Governo Federal em relação às condutas da Petrobras, se a mesma será administrada como uma empresa que visa ao lucro ou será utilizada como instrumento de política econômica e industrial.

Enquanto não fica claro o papel da Petrobras, os investimentos previstos em

capacidade adicional de refino são insuficientes para garantir o abastecimento de derivados num futuro próximo, o que aumentará a dependência externa de derivados. Apesar do processo de abertura do setor ter sido finalizado, faz apenas pouco mais de um ano, não há perspectivas de que o cenário atual seja alterado, se mantidas as regras do jogo.

Observa-se que os pontos referentes ao setor de petróleo dependem de alterações nas instituições brasileiras, o que é válido para outros setores da economia. É imprescindível a implementação de reformas para o sucesso do modelo adotado para a abertura do setor, principalmente a reforma tributária e a do Poder Judiciário. Este é um consenso existente na sociedade brasileira, mas pouco tem se avançado neste sentido.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Alan Hiltner. *Mudanças Estruturais e Estratégias Competitivas no Mercado de Distribuição de Combustíveis no Brasil*. Salvador. UFBA, 2000.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural - 2002*. Rio de Janeiro. ANP, 2002. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/petro/dados_estatisticos.asp?id=1>. Acesso em: 01 nov. 2002.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. *Resultado das Ações de Fiscalização*. Rio de Janeiro. ANP, 2002. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/doc/Petrolleo/fiscalizacao_abastecimento.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2002.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. *Combustíveis no Brasil: Políticas de Preço e Estrutura Tributária – Nota Técnica no 11*. Rio de Janeiro. ANP, 2001. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/conheca/notas_tecnicas.asp>. Acesso em: 20 out. 2002.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. Palestra “*Perspectivas para o Desenvolvimento do Setor de Refino de Petróleo no Brasil*”, apresentado por Sr. Ernani Carvalho na Rio Oil & Gas Expo 2002. Rio de Janeiro. ANP, 2001. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/conheca/palestras.asp>>. Acesso em: 01 nov. 2002.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. *Conjuntura e Informação*; diversas edições. Rio de Janeiro. ANP, 2000 a 2002. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/conheca/notas_tecnicas.asp>. Acesso em: 20 out. 2002.

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Estado num Mundo em Transformação*. Oxford University Press. Washington, 1997.

BENJÓ, Isaac. *Fundamentos de Economia da Regulação*. Rio de Janeiro. THEX Editora, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional no 09/95 - Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 09 de novembro de 1995.

BRASIL. *Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997 - Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho*

Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 17 agosto de 1997.

BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília. Presidência da República, 1995.

BRASIL. *Portaria Interministerial MME/MF nº 3 de 27 de julho de 1998*. Ministério das Minas e Energia, 1998. Dispõe sobre os preços de faturamento nas refinarias produtoras de derivados de petróleo. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 28 de julho de 1998.

BRITO, Raimundo Mendes de. *Flexibilizar Significa Desenvolver*. In: *A Nova Regulamentação da Indústria do Petróleo no Brasil*. Organizado pelo Instituto Brasileiro do Petróleo e Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. IBP/FGV, 1996.

CONFAZ. *Boletim do ICMS e Demais Impostos Estaduais*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim>> Acesso em: 20 out. 2002.

FARINA, E.M.M.Q.; AZEVEDO, P.F.; SAES, M.S.M. *Competitividade: Mercado, Estado e Organizações*. São Paulo. Editora Singular, 1997.

FERRAZ, J.C.; PAULA, G.M.; KUPFER, D. *Política Industrial*. In: *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Organizado por David Kupfer e Lia Hasenclever. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

FIANI, Ronaldo. *Regulação da Entrada no Setor de Distribuição de Combustível – Conjuntura e Informação nº 18*. Rio de Janeiro. ANP, 2002. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/conheca/informe_ci.asp>. Acesso em: 20 out. 2002.

_____. *Teoria dos Custos de Transação*. In: *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Organizado por David Kupfer e Lia Hasenclever. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

FIANI, Ronaldo. PINTO Jr., Hélder, Q. *Regulação Econômica*. In: *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Organizado por David Kupfer e Lia Hasenclever. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

FURTADO, André; MULLER, Newton. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira: Competitividade da Indústria de Refino e Extração de Petróleo*. Campinas. Ministério da Ciência e Tecnologia, 1993.

GREER, Douglas F. *Business, Government and Society*. New York. Macmillan Publishing Company, 1993.

LUBISCO, Nídia M. L.; VIEIRA, Sônia C. *Manual de Estilo Acadêmico: Monografias, Dissertações e Teses*. Salvador. Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA, 2001.

MARINHO Jr., Ilmar Penna. *Petróleo, Política e Poder: um Novo Choque do Petróleo?* Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1989.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. *Defesa da Concorrência*. In: *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Organizado por David Kupfer e Lia Hasenclever. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2002.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à Lei do Petróleo: Lei Federal Nº 9.478, de 6-8-1997*. São Paulo. Atlas, 2000.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press, 1990.

PARISI Jr., Cleomar. *Política de Preços Internos e os Incentivos ao Investimento Privado*. In: *Seminário Refino de Petróleo no Brasil: Uma Nova Etapa de Expansão?*. Rio de Janeiro. 2002. Disponível em:
<http://www.cbie.com.br.gov.br/conheca/notas_tecnicas.asp>. Acesso em: 18 out. 2002.

PASSANEZI FILHO, Reynaldo. *Privatização e Reforma Institucional da Infra-Estrutura no Brasil – Em Busca de Ganhos Fiscais e de Eficiência Econômica*. São Paulo. FEA/USP, 1998.

PEREIRA, Adriano Pinto. *Privatização e Regulação de Serviços Públicos: um Estudo com ênfase no Risco de Captura do Agente Regulador*. São Paulo. FEA/USP, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de Controle*. Brasília. Ministério da Administração Federal e Reforma Agrária, 1997.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?*. In: *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Organizado por Fábio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira. Rio de Janeiro. BNDES, 1999.

PIRES, José Cláudio Linhares. GOLDSTEIN, Andrea. *Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios*. Revista do BNDES, v. 8, n. 16. Rio de Janeiro. BNDES, 2001.

PIRES, Paulo Valois. *A Evolução do monopólio Estatal do Petróleo*. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2000.

PIRES, José Cláudio Linhares. PICCININI, Maurício Serrão. *A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil. In: A Economia Brasileira nos Anos 90.* Organizado por Fábio Giambiagi e Maurício Mesquita Moreira. Rio de Janeiro. BNDES, 1999.

ROESE; Mauro. *A Metodologia do Estudo de Caso. In: Pesquisa Social Empírica: Métodos e Técnicas.* Cadernos de Sociologia v. 9. Porto Alegre. PPGS/UFRGS, 1998.

SCHERER, Frederic M. *Industry Structure, Strategy and Public Policy.* Harper Collins College Publishers. New York, 1996.

SILVA, Marcelo Castilho da. *É Fundamental Garantir o Abastecimento. In: A Nova regulamentação da Indústria do Petróleo no Brasil. Organizado pelo Instituto Brasileiro do Petróleo e Fundação Getúlio Vargas.* Rio de Janeiro. IBP/FGV, 1996.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia: Princípios Básicos.* Editora Campus. Rio de Janeiro, 1999.

VELASCO JR., Licínio. *A Economia Política da Políticas Públicas: as Privatizações e a Reforma do Estado.* Texto para Discussão nº 55. BNDES. Rio de Janeiro, 1997.

VIEIRA FILHO, João Pedro Gouvêa. *Proposta para Revisão da Regulamentação sobre Abastecimento de Combustíveis. In: A Nova Regulamentação da Indústria do Petróleo no Brasil.* Organizado pelo Instituto Brasileiro do Petróleo e Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. IBP/FGV, 1996.

VISCUSI, W.K., VERNON, J.M. & HARRINGTON, J.E. *Economics of Regulation and Antitrust.* Cambridge. The MIT Press, 1997.