

SERGINA MARIA NETA

UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS E RISCOS DA REGULAMENTAÇÃO DO
PETRÓLEO NA ÁREA PRÉ-SAL À LUZ DA TEORIA DA REGULAMENTAÇÃO
ECONÔMICA.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Ciências Atuárias.

Barueri
2011

SERGINA MARIA NETA

UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS E RISCOS DA REGULAMENTAÇÃO DO
PETRÓLEO NA ÁREA PRÉ-SAL À LUZ DA TEORIA DA REGULAMENTAÇÃO
ECONÔMICA.

Monografia apresentada no Curso de Ciências
Econômicas com Ênfase em Comércio Internacional
à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
como parte dos requisitos à obtenção do título de
bacharel.

Orientador: Prof. Claudemir Galvani

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Ciências Atuárias.

Barueri
2011

Dedico este trabalho a Deus em primeiro lugar, pelo maior presente a mim concedido: minha vida.

Em segundo lugar a minha família, por todo apoio e incentivo a minha formação.

Adicionalmente, todos os amigos da faculdade que juntos nos ajudamos e nos incentivamos e, ao meu orientador Claudemir Galvani, pela paciência, incentivo, compreensão e atenção a mim dedicado durante a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A meu orientador, que me ensinou muito durante a realização deste trabalho.

À professora Doutora Maria Cristina Sanches Amorim, por me inserir na pesquisa, por meio da Iniciação Científica contribuindo com seu imenso conhecimento e apoio.

À PUC – SP, por todo seu excelente corpo docente, administrativo e direção, sempre me incentivando e ajudando, e a todos aqueles que colaboraram, direta ou indiretamente com a minha formação.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| Introdução..... | 08 |
| Capítulo 1 – Histórico e Quadro Teórico..... | 11 |
| 1.1 - Histórico da Regulamentação..... | 11 |
| 1.2 - Quadro Teórico..... | 12 |
| Capítulo 2 – Regulamentação do Petróleo no Brasil..... | 19 |
| 2.1 - A Regulamentação Atual do Petróleo no Brasil..... | 19 |
| 2.2 - As Propostas de Regulamentação do Petróleo na área Pré-sal..... | 21 |
| Capítulo 3 – Análise das Propostas e Riscos de Regulamentação do Petróleo..... | 29 |
| 3.1 - Doença Holandesa..... | 29 |
| 3.2 - O Risco da “captura” e <i>Rent Seeking</i> | 38 |
| 3.3 - <i>Saving Funds</i> | 39 |
| 3.4 - Contrato de Concessão <i>versus</i> Partilha de Produção..... | 42 |
| 3.4.1 - A Partilha de Produção..... | 42 |
| 3.4.2 - O Contrato de Concessão..... | 45 |
| 3.4.3 - As Vantagens e Desvantagens de cada Modelo..... | 48 |
| Conclusão..... | 53 |
| Bibliografia..... | 58 |
| Anexo I - Alterações no Art. 177 da constituição Federal..... | 61 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----------|
| Tabela 1 - Arrecadação do Estado no Setor de Petróleo Brasileiro..... | 24 |
| Tabela 2 - Divisão das Receitas de Royalties Parcela de 5%..... | 27 |
| Tabela 3 - Divisão das Receitas de Royalties Parcela acima 5%..... | 27 |
| Tabela 4 - Efeitos da Valorização Cambial..... | 29 |
| Tabela 5 - Composição das Exportações e sua Participação no Valor Total..... | 31 |
| Tabela 6 - Variação Cambial..... | 34 |
| Tabela 7 - Concentração das Exportações..... | 35 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----------|
| Figura 1 - Exportação dos Setores Industriais por Intensidade Tecnológica..... | 32 |
|---|-----------|

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é, de acordo com a teoria da regulamentação econômica, analisar e comparar o modelo regulatório atual do setor petrolífero no Brasil com o modelo proposto para regulamentar a área pré-sal do petróleo. Além disso, apontar as diferenças entre os dois modelos regulatórios:

Contratos de Concessão: que é o modelo adotado atualmente no Brasil

Partilha de Produção: o modelo proposto para regulamentar a área pré-sal e já adotado em outros países.

Analisaremos também, os riscos da exploração de recursos naturais no Brasil, comparando com países em que tais recursos são abundantes e, em sua maioria, vêm mostrando empiricamente não serem capazes de promover crescimento sustentável nem desenvolvimento econômico. Por exemplo, o risco da “doença Holandesa”, no Brasil.

Palavras - chave: Regulamentação Econômica, Petróleo, Brasil, Pré-sal, Contrato de Concessão, Partilha de Produção, Doença Holandesa.

ABSTRACT

The objective of this research is, according to the theory of economic regulation, analyze and compare the current regulatory model of the oil sector in Brazil, with the model proposed to regulate pre-salt area of oil. Also, point out the differences between the two regulatory models:

Concession Contracts: that is the model adopted in Brazil today

Production Sharing: the model proposed to regulate the pre-salt area and already adopted in other countries.

We also analyze the risks of exploitation of natural resources in Brazil, compared to countries where those resources are abundant and which have not been able to use this advantage to promote sustainable growth and/or economic development. As example, the risk of "Dutch disease" in Brazil.

Keywords: Economic Regulation, Oil, Brazil, Pre-Salt, Concession Contract, Production Sharing, Dutch Disease.

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar por meio da teoria da regulamentação, as propostas e riscos de mudança na regulamentação do petróleo na área pré-sal, no limite em que estas forem apresentadas.

No presente trabalho adotamos duas hipóteses. A primeira é que o Brasil enfrenta um processo de “doença Holandesa”, analisaremos se este processo está resultando em desindustrialização. A segunda hipótese é de que o regime de concessão - o regime atualmente adotado no Brasil - deverá ser mantido em contrapartida ao regime de partilha, proposto para área pré-sal.

O tema apresenta grande relevância, pois, a descoberta destas reservas na área pré-sal representa um marco histórico para o nosso país. Nos 50 anos de existência da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, empresa de economia mista, mas de controle do Estado, o Brasil tinha cerca de 12 bilhões de barris de petróleo como reserva provada nas camadas pós-sal, segundo dados da Petrobrás. Com as descobertas na camada de pré-sal, as perspectivas apontam para reservas próximas a 50 bilhões de barris, somente na área pré-sal, segundo informações da ANP. Com este volume o Brasil se coloca entre os seis países que possuem as maiores reservas de petróleo do mundo.

O método utilizado é a revisão teórica da regulamentação econômica. Definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no processo de tomada de decisões. Podendo atuar no mercado limitando os preços (regulamentação tarifária); na quantidade, limitando a produção; na quantidade de empresas atuantes em determinado setor. Além disso, pode atuar na qualidade, garantindo determinada característica no produto ou no serviço ofertado, bem como na segurança no trabalho, equipando os trabalhadores com equipamentos de segurança, entre outros.

As recentes descobertas de reservas de petróleo na área pré-sal apontam para um momento novo na história do país, o qual sempre esteve acuado pela carência de recursos para promover seu desenvolvimento econômico e por crises sucessivas de financiamento externo. Esta é uma nova oportunidade. Pensar as melhores formas de transformar essa riqueza proveniente da natureza em desenvolvimento sustentado é um grande desafio.

Estudos vêm mostrando que a exploração de recursos naturais não é capaz de promover uma trajetória de crescimento sustentável nem de garantir desenvolvimento

econômico na maioria dos países em que tais recursos são abundantes. Esse fenômeno contraria o conceito de riqueza que os recursos naturais podem oferecer e desperta o interesse dos economistas que o denominam de “doença holandesa”, conceito que será definido e estudado neste trabalho.

Esta pesquisa está estruturada em 3 capítulos, além da introdução e conclusão. No capítulo 1 será apresentado o histórico da regulamentação econômica e também o quadro teórico, que terá como base a regulamentação econômica.

O capítulo 2, dividimos em duas partes. Na parte 1, discutiremos a regulamentação do petróleo no Brasil. Que tem sido estabelecida pela Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997¹, também conhecida como “Lei do Petróleo”. Além disso, discutiremos as funções do órgão regulador, a atuação da Petrobrás, como também, as mudanças que ocorreram desde a constituição da Lei do Petróleo.

Para administrar os interesses da união, a Lei do Petróleo criou a Agência Nacional de Petróleo (ANP), autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia – MME. A ANP tem como finalidade básica “promover a regulamentação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (art.8º, Lei 9.478/97).

As funções da ANP, órgão que administra as relações entre o governo e os investidores privados na indústria do petróleo, de acordo com a Lei 9.478, estabelece que:

Dentre as funções primordiais cabe-lhe “elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando sua execução” já que, conforme consagra o artigo 21 da mencionada lei, “todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à união, cabendo sua à ANP”. (ANP, 2011)

A ANP é responsável por toda a fiscalização do mercado de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil, cabendo-lhe a prerrogativa exclusiva de fornecer autorizações para todas as atividades ligadas aos setores, incluindo sua exploração, produção, transporte, abastecimento, importação e exportação, que por sua vez é controlada pela união.

Na parte 2, apresentaremos o modelo regulatório de exploração da camada pré-sal que foi encaminhado ao Congresso em 2009, que ainda está em tramitação em 2011, por meio de quatro projetos de lei que irão tramitar em regime de urgência. A primeira proposta é a implantação de um regime de partilha, onde todo óleo pertenceria à União e as empresas

¹Vide Anexo I.

contratadas seriam remuneradas por meio de porcentual fixo sobre a receita ou produção. O segundo modelo prevê a criação de uma nova estatal para administrar o pré-sal, o terceiro é criar um fundo social para recolher a parte da União nas receitas para investimento em saúde e educação. E o quarto projeto autoriza o aumento da capacidade de investimento da Petrobrás na área pré-sal. Esse modelo será acompanhado e comparado com o modelo de regulamentação atual do petróleo no Brasil e com os modelos adotados em outros países, a fim de identificar os riscos e benefícios das propostas no limite em que forem produzidas.

No capítulo 3, confrontaremos as hipóteses de manter o modelo de concessão para o Brasil regulamentar a área pré-sal do petróleo, ou alterar para o modelo proposto de partilha. Quais seriam as vantagens e desvantagens entre manter ou alterar os regimes? Como também, serão discutidos os riscos no Brasil de “doença holandesa”, comparado com países que não conseguiram utilizar políticas públicas e sociais capazes de evitar tal efeito negativo sobre a economia e por que o Brasil possui este risco. Além disso, discutiremos o risco da “captura”, atuação dos grupos de interesse e a assimetria de informações.

Capítulo 1 – Histórico e Quadro Teórico

Neste capítulo abordaremos o tema em duas partes: um breve histórico sobre regulamentação econômica, seguida do quadro teórico, que oferece base para análise e desenvolvimento do presente trabalho.

1.1 - Histórico da Regulamentação Econômica

O debate sobre a intervenção do Estado na economia nos anos oitenta deu origem a experimentos no campo da regulamentação, principalmente em relação aos chamados monopólios naturais, permanecendo entre os principais dos anos noventa, ainda que, tanto em um momento quanto em outro, abordado pela sua antítese, isto é, como “desregulamentação” da atividade econômica.

Com o passar do tempo a era da regulamentação se esgotou e a palavra desregulamentação, por volta de 1978, tornou-se um objetivo político largamente compartilhado.

O processo de desregulamentação ou liberalização se destaca no final do século XIX, em função dos países desenvolvidos, que buscavam reduzir o alcance e volume dos controles econômicos à disposição do Estado, tanto no âmbito de suas economias nacionais, quanto no comércio internacional.

Nesta visão, podemos identificar um primeiro período no qual a regulamentação surge como um resultado espontâneo e pouco planejado das transformações pelas quais passava a base produtiva das principais economias avançadas na virada do século, com o desenvolvimento da eletrificação, telefonia, gás encanado, expansão do sistema ferroviário e marítimo, etc. A seguir, um período de institucionalização, em que a regulamentação da atividade econômica envolveu corpos técnicos qualificados, no interior de instituições governamentais dotadas de atribuições bem definidas. Esse período iria da Grande Depressão até o final da “Era Dourada”, no início dos anos setenta. O terceiro período seria um período de transição, correspondente à década de setenta, de indefinição com algumas tentativas pouco articuladas de “desregulamentação”. O último período se iniciaria a partir dos anos oitenta, a “Era da Liberalização” ou da “Desregulamentação”.

A década de setenta se destaca pela combinação entre altas taxas de inflação e

desemprego, o que levou à popularização do termo "estagflação"² para descrever o comportamento das principais economias capitalistas no período.

A combinação inflação-redução do nível de atividade econômica colocava a política de regulamentação nos países capitalistas avançados sob dupla pressão. Por um lado, garantir uma capacidade de resposta rápida aos setores regulados (em geral serviços públicos básicos) aos aumentos sucessivos de custos, por outro lado, garantir receita em níveis adequados às necessidades de investimento para manutenção e modernização do estoque de capital, frente a um volume de receita que já não crescia tão rapidamente quanto antes, por conta do menor nível de atividade econômica.

Deste modo, verificamos que historicamente a atividade de regulamentação econômica não demonstrou uma habilidade de resposta adequada ao nível do desafio que estava enfrentando.

1.2 - Quadro Teórico

Neste capítulo será apresentada a base teórica. A regulamentação econômica é definida como a ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no processo de tomada de decisões FIANI (2004).

Os princípios básicos que nortearam as iniciativas no campo da regulamentação econômica até os anos setenta, fundamentaram-se na análise tradicional do bem estar.

Desta forma, é a partir da “Teoria do Bem Estar” que se tornou efetivamente possível para a teoria econômica tratar de uma maneira formalizada a intervenção do Estado na economia uma vez que a própria análise econômica é fundada, a partir do surgimento de “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith, negando a necessidade desta intervenção.

Uma das principais preocupações de Smith, além das causas do crescimento econômico, era demonstrar que a busca do interesse individual, através da atividade econômica, produzindo e trocando bens, conduziria necessariamente ao bem comum. Essa demonstração, caso tivesse sucesso, fatalmente teria como premissa o caráter desnecessário e até mesmo nocivo de qualquer interferência na busca dos indivíduos pelos seus interesses privados na esfera econômica. Obviamente, a atividade do Estado, ao estabelecer preços,

²O termo estagflação, criado por Milton Friedman nos anos 60 do sec. XX, designa uma situação econômica caracterizada pela ocorrência simultânea de estagnação econômica e inflação persistente. (Sandroni, 2001)

quantidades, padrões de qualidade ou metas de investimento seria um exemplo típico de uma interferência inútil ou nociva na busca do auto - interesse.

Em termos muito gerais (e de forma pouco rigorosa), pode-se afirmar que a análise do bem estar busca definir sob que condições a busca do auto-interesse, na atividade econômica, conduz ao bem comum e sob que condições ela não o faz.

Partindo-se de uma visão dominada pelo chamado “individualismo metodológico”, segundo FIANI (2004) são investigadas as condições sob as quais o mercado, isto é, a livre interação entre ofertantes e demandantes atua no sentido de promover o bem comum.

Para uma adequada compreensão do sentido do conceito de falhas de mercado, e como ele afeta a solução regulatória, FIANI (2004) destaca que é interessante rever o chamado "primeiro teorema fundamental do bem estar social". Que afirma que:

- a) se existir um número suficiente de mercados,
- b) se todos os consumidores e produtores se comportam competitivamente,
- c) se existir um equilíbrio, então a alocação de recursos no equilíbrio é ótima no

sentido de Pareto.

“Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico”. (Sandroni, 2001)

A existência ou não de equilíbrio (condição (c)) muitas vezes está associada a comportamentos não competitivos, razão pela qual ela não será tratada isoladamente, apenas as condições (a) e (b). A existência de mercados "em número suficiente" diz respeito diretamente ao problema das externalidades. De forma geral, há uma externalidade sempre que uma atividade de natureza econômica de um agente gerar um custo ou um benefício, sem que o agente em questão tenha que arcar com este custo ou possa ser remunerado pelo benefício. Assim, externalidades surgem em função da ausência de um mercado que determine a alocação deste custo ou benefício. Quando isto ocorre, custos e benefícios que poderiam ser minimizados ou maximizados socialmente deixam de sê-lo, e o mercado "falha" na sua tarefa de gerar um ótimo paretiano. A solução advogada então seria a interferência econômica do Estado através de impostos, subsídios, regulamentação de quantidades, etc., de forma a promover um nível superior de bem estar social.

A condição (b), referente ao comportamento competitivo dos agentes, encontra sua expressão mais convencional na existência dos monopólios, especificamente no tipo que os livros-textos denominam monopólio natural. O monopólio natural é aquele em que, dada à presença de retornos crescentes de escala, toda a demanda (ou sua quase totalidade) pode ser

atendida, a um preço que cubra o custo de oportunidade, por um único ofertante. Em termos operacionais, a equação preço = custo marginal implica em preço < custo médio de longo prazo, uma vez que os retornos crescentes de escala determinam que custo médio de longo prazo > custo marginal. A tarefa do regulador seria então discriminar custos e arbitrar uma taxa de retorno adequada à sobrevivência da firma monopolista, minimizando suas possibilidades de extração de renda econômica.

Assim conforme destaca FIANI (2004), regulamentação era, antes de mais nada, regulamentação de monopólios naturais. Ocasionalmente, também de situações de externalidades. De qualquer forma, o campo da regulamentação econômica era um campo limitado, porém aparentemente seguro, no sentido de que seus limites não estavam sujeitos à contestação. As transformações das economias dos países capitalistas avançados, todavia, colocaria em pauta uma revisão radical e sistemática dos fundamentos teóricos da regulamentação econômica.

Progressivamente não apenas os limites do campo regulatório começaram a ser questionados, como até mesmo o sentido da regulamentação foi objeto de revisão crítica. Neste processo houve um passo teórico fundamental. À análise das falhas de mercado a teoria econômica veio a acrescentar, a partir dos anos setenta, a análise das "falhas de governo". O conceito de falhas de governo é diferente das falhas de mercado: enquanto este último se fundamenta em uma discussão dos obstáculos à consecução de um ótimo de Pareto pelo mercado (utilizando como ferramenta a análise de equilíbrio parcial ou geral, já solidamente estabelecidas na tradição da teoria econômica), a análise de falhas de governo obviamente não pode recorrer ao mesmo tipo de suporte teórico-analítico, pelo simples fato de que a atuação do governo não é orientada por *profit-seeking*³.

Isto significa simplesmente que novos conceitos teriam de ser criados ou incorporados à discussão sobre os determinantes, restrições e efeitos da atuação do governo na economia. Conseqüentemente, é isto que passa a ser feito a partir de meados dos anos sessenta, em particular com relação a dois conceitos que se tornariam fundamentais na análise de regulamentação econômica: grupos de interesse e *rent seeking*⁴, conforme explicado abaixo.

O conceito de grupo de interesse ganhou destaque na análise econômica a partir do trabalho de Mancur Olson (in FIANI, 2004). Em sua versão original, o modelo clássico do

³ A diferença entre *rent seeking* e *profit seeking* deriva de seus resultados em termos de bem estar social, os quais estariam vinculados ao quadro institucional onde os agentes buscam maximizar seus ganhos. (Sandroni, 2001)

⁴ "*Rent-seeking* é o nome dado ao comportamento que visa obter do governo privilégios de mercado. Geralmente, os esforços individuais em maximizar ganhos geram um custo social adicional." (Sandroni, 2001)

autor tem por objetivo estudar os grupos de interesse, caracterizados como associações que visam promover o interesse comum de seus membros. A forma pela qual os grupos de interesse cumprem seu objetivo é através da provisão de bens coletivos ou públicos aos seus membros.

Para melhor definir os objetivos que determinam a constituição dos grupos de interesse temos de estudar a questão da renda econômica. A definição convencional de renda econômica é a do retorno obtido além do custo de oportunidade de um recurso econômico. As rendas podem ser obtidas de duas maneiras distintas. A primeira delas é pela operação do sistema de preços, o que poderia ser considerado o caso clássico, sendo em geral anulada pelo próprio processo de concorrência econômica. A segunda seria gerada por fatores alheios ao sistema de preços relativos, como, por exemplo, regulamentação governamental.

Da mesma forma que se pode distinguir entre dois tipos gerais de fonte de renda econômica, pode-se distinguir entre dois processos de concorrência em busca da renda econômica. No primeiro caso quando a renda econômica se dá através do funcionamento do sistema de preços, a busca de renda gera aumento do produto social, pois se traduz em busca de lucro na produção. Qualquer outra forma de busca de renda que não se utilize do sistema de preços é "artificial", na medida em que não estimula a produção, ou seja, as atividades de *rent-seeking*

A resultante do desenvolvimento e integração desses dois conceitos, grupos de interesse e *rent-seeking*, foi que o Estado deixou de ser visto, no papel de agente regulador, como uma entidade cuja atuação econômica estava fundamentalmente voltada para o bem público.

Desta forma, tanto legisladores encarregados das normas que orientam a atividade regulatória, quanto burocratas responsáveis pela implementação e fiscalização do acompanhamento destas normas estariam sujeitos a cooptação por parte de grupos de interesse que buscam garantir renda extraordinária, ou seja, envolvidos em atividades de *rent-seeking*, com os prejuízos já discutidos em termos de bem estar social. Essas abordagens do processo regulatório ficaram conhecidas como Teorias da Captura, pois discutem as formas e as conseqüências da "captura" das instituições reguladoras do Estado por interesses privados.

Estes conceitos refletem na visão Neoclássica de que não há legitimidade do Estado, pois defendem a eficácia do mercado, diferem da teoria da regulamentação que critica o pressuposto da eficácia, os mercados não funcionam perfeitamente.

As primeiras versões da teoria da captura na visão de FIANI (2004) apresentam uma

deficiência que reflete em uma crítica à regulamentação do Estado: a simetria em relação às teorias do regulador benevolente. Mostrando que, se antes o agente era visto como essencialmente voltado para o bem estar social, agora ele passa a ser visto como órgão que apenas sanciona passivamente os interesses privados das empresas reguladas.

Porém, como o processo regulatório é bastante complexo, envolvendo vários grupos de interesse, não foi difícil encontrar evidências empíricas que contrariassem esta interpretação mais superficial do processo de captura. Entretanto, para a maior parte dos casos analisados, a hipótese da captura se mostrava essencialmente válida.

Ainda assim, essa versão mais simples apresentava uma deficiência séria: tratava-se de uma generalização empírica e, portanto deixava em aberto questões importantes. A principal, e a mais óbvia delas, dizia respeito ao motivo pelo qual o agente regulador estimularia o monopólio. Desta forma o órgão regulado passa a controlar o regulador.

Nesse sentido, a contribuição de Stigler (in FIANI, 2004) em sua literatura que se tornou conhecida como “teoria econômica da regulamentação”, representou um indiscutível avanço analítico ao afirmar que a regulamentação econômica na maior parte dos casos beneficia a indústria regulada.

O autor procurava dar respostas aos motivos que determinam a existência da regulamentação. Com essa finalidade, Stigler especifica uma função-objetivo do agente regulador em que sua utilidade deriva de sua remuneração e dos votos dos eleitores. Além disso, campanhas com mais recursos tendem a obter um melhor desempenho eleitoral: portanto pequenos grupos, ainda que representem um número de eleitores bastante reduzido em relação ao conjunto de eleitores relevantes para o agente regulador, podem, mesmo assim serem determinantes nas decisões do agente regulador.

Desta forma, a teoria de Stigler, apoiando-se nas análises de Olson, conforme destaca FIANI (2004), parecia dar suporte bastante sólido à concepção do regulador como um agente capturado por interesses de grupos privados. Estas abordagens do processo regulatório ficaram conhecidas como “teorias da captura”, pois discutem as formas e as consequências da “captura” das instituições reguladoras do Estado por interesses privados.

Os modelos subsequentes se esforçariam por superar o dilema do regulador benevolente-capturado, estabelecendo parâmetros de análise mais sofisticados. Como exemplo, o modelo apresentado por Peltzman (in FIANI, 2004) em que a regulamentação econômica por parte do Estado é reduzida a um processo de transferência de renda na forma de regulamentação de preços, restrição de entrada, etc. O regulador pode substituir o apoio

dos produtores pelo apoio dos consumidores, reduzindo preços e lucros, ou captar o apoio dos produtores ao invés dos consumidores, aumentando preços e lucro, porém, há limites para essa substituição, pois o regulador precisa de apoio de ambos os grupos e a regulamentação tenderá a uma solução de compromisso entre produtores e consumidores.

O agente regulador não irá estabelecer a tarifa nem ao nível equivalente ao que vigoraria se a indústria fosse competitiva, nem ao nível que vigoraria caso a indústria se comportasse como monopolista, mas em algum nível intermediário entre os dois.

A regulamentação não visa fundamentalmente proteger a indústria regulada, mas é o resultado da ação de grupos de interesse, sejam eles produtores ou consumidores. O objetivo do regulador é, essencialmente, maximizar seu apoio político, de forma a garantir sua permanência no posto (Peltzman, 1976, p. 237 in FIANI, 2004)

Há outro modelo, apresentado por Becker (in FIANI, 2004) que possui um enfoque bastante distinto do modelo de (Peltzman, 1976): O modelo de Becker constrói a função que especifica a capacidade de pressão dos grupos, como sendo determinada, linearmente, pelo número de membros e gasto político individual. Segue-se que o efeito total do aumento no número de membros do grupo, dados os gastos políticos individuais, é dado pela presença de retornos crescentes ou decrescentes de escala nos gastos políticos, por um lado, e pela atuação do *freerider*⁵. Afirma-se que a regulamentação será positiva para o bem-estar social, sendo motivada principalmente pela correção de externalidades. O agente regulador apenas responde ao volume de pressão exercido pelos diferentes grupos de interesse. O volume de pressão que um dado grupo de interesse pode exercer depende: (a) inversamente do número de seus membros, e (b) diretamente dos recursos utilizados.

O Estado atua na maior parte dos casos para aumentar a eficiência do sistema, ainda que isso se dê pela ação de grupos de interesse que buscam seus objetivos particulares. As atividades do Estado que objetivassem a eliminação de falhas de mercado, especialmente externalidades, aumentando a eficiência sem gerar custos para nenhum grupo em particular, teriam grande chance de implementação.

Desta forma, podemos concluir que os fatores históricos indicam o quanto a discussão

⁵ Comportamento em que um ou mais agentes econômicos acabam usufruindo de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a obtenção de tal. Esse problema surge na provisão de um bem público, já que o mesmo tem como características a não-rivalidade e a não exclusividade, ou seja, a ele não pode ser atribuído um direito de propriedade. Dessa forma, “os indivíduos não têm incentivos a pagar tanto quanto o bem realmente vale para ele”. E é justamente por isso que a provisão de bens públicos é menor que a socialmente desejada. (SANDRONI, 2001).

da atividade regulatória do Estado deve ser aprofundada, considerando-se as características da fase em que se encontram as sociedades capitalistas, sejam avançadas ou em desenvolvimento, evitando assim, produzir conclusões superficiais, pouco esclarecedoras das tendências em vigor e das questões colocadas a cada momento.

Definido o ambiente histórico, é importante perceber o processo regulatório como resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado, também este último um agente dotado de agenda e objetivos próprios, compondo e desfazendo alianças com os demais agentes da sociedade, na medida de sua capacitação institucional e de seu posicionamento ideológico. Só assim será possível ter uma compreensão da regulamentação econômica que transcenda a mera repetição de *slogans* e lugares-comuns, voltada para um efetivo conhecimento do seu objeto de estudo.

As teorias utilizadas sobre regulamentação econômica mostraram que a discussão sobre Estado mínimo e necessidade de intervenção do Estado na economia foi historicamente superada, não havendo registro de economias sem a ação regulatória do Estado, apesar de vários problemas teóricos não resolvidos. Mostrou também que pressupostos e conceitos das várias correntes teóricas se misturam no desenho das políticas de regulamentação econômica.

Capítulo 2 - Regulamentação do Petróleo no Brasil

Neste capítulo abordaremos a questão da regulamentação do petróleo no Brasil, que apresentaremos em duas partes: a regulamentação atual em nosso país, como também o objeto de estudo deste trabalho que são as propostas de regulamentação do petróleo na área pré sal.

2.1 - Regulamentação Atual do Petróleo no Brasil

A regulamentação da indústria do petróleo no Brasil tem sido estabelecida pela Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, também conhecida como “Lei do Petróleo”. Em termos gerais, a lei complementa a Emenda Constitucional 9/95, que quebra o monopólio da União em relação às atividades ligadas a esse mercado. Ela prevê que todas as atividades que antes constituíam exclusividade estatal poderão ser objeto de concessão para operação de empresas privadas nacionais e internacionais. Ou seja, a nova legislação não altera o princípio constitucional de que “a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos”, bem como a importação e a exportação de derivados, constituem monopólio da União (Constituição Federal de 1988, art.177), mas a autoriza a contratar terceiros para a execução de tais atividades.

§ Regime Legal – Lei do Petróleo - Lei n 9.478/ 97

Estabelece os princípios e objetivos da política energética nacional;

Cria o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE;

Institui a ANP, como órgão regulador da indústria do petróleo, e define suas atribuições, estrutura organizacional e funcionamento, cabendo-lhe:

- a) regulamentação
- b) contratação
- c) fiscalização

Deve-se ressaltar dois aspectos. Em primeiro lugar, a forma como a legislação consagra o fim do monopólio, enfatizando os direitos exclusivos da União na exploração e produção do petróleo e gás natural, longe de ser contraditória, visa estabelecer com clareza a questão dos direitos de propriedade: a união é a única proprietária dos minerais hidrocarbonetos presentes no subsolo nacional e na plataforma continental, de modo que qualquer candidato a explorá-los deve ser submetido à autorização do governo federal, que,

em virtude da sua soberania sobre tais recursos, possui direito de extrair parte de seus benefícios.

Em segundo lugar, a legislação conferiu um papel distinto para a Petrobrás, até então a executora do monopólio estatal. Embora se tenha como objetivo estimular a competição no setor, a União permanece como acionista majoritária da empresa nas ações ordinárias (ON, com direito a voto). Atualmente sua participação diretamente no capital da empresa é de (29,6%), mas, indiretamente, esse percentual já sobe para 39,8%-7,7% são da BNDESPar, e outros 2,5% são da Caixa e do BNDES. No entanto, ela deve receber o mesmo tratamento dado às operadoras privadas em processos licitatórios, apesar das situações de empate serem decididas, segundo a Lei do Petróleo, a seu favor. Portanto, a Lei 9.478 estabelece que a Petrobras deve permanecer como propriedade da União e qualquer alteração nesse sentido deve ser precedida de intensos debates e de modificações na legislação.

A Lei do Petróleo procura enquadrar o setor dos princípios e objetivos da política energética nacional, dentre os quais podemos citar:

- a) Preservar o interesse nacional;
- b) Incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;
- (c) Promover a livre concorrência;
- d) Atrair investimentos na produção de energia;
- e) Ampliar a competitividade do país no mercado internacional (Lei 9.478, de 6-8-97).

Essas e outras metas, bem como os critérios de abastecimento e aproveitamento racional dos recursos, além da composição da matriz energética nacional são prerrogativas do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, órgão criado pela Lei do Petróleo, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministério de Minas e Energia. Com isso, o Brasil procura modernizar não apenas a legislação do setor do petróleo e gás natural, mas também todo planejamento energético brasileiro nos moldes da integração dos recursos, enfatizando a análise conjunta das fontes de energia no suprimento da demanda nacional.

Para administrar os interesses da união como já descrito, a Lei do Petróleo criou a Agência Nacional de Petróleo - ANP, autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia e que tem como finalidade básica “promover a regulamentação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (art.8º, Lei 9.478/97). A ANP foi concebida para exercer as atividades de uma agência reguladora tal como previsto pela teoria econômica, com o objetivo de zelar pelos interesses da sociedade

(representada pela União) nos resultados da exploração e produção de petróleo e gás natural, bem como evita ações que contrariem as “boas práticas da indústria do petróleo”.

O BNDES destaca que a lei estabelece uma série de atribuições à ANP relacionadas à fiscalização das atividades de distribuição e comercialização de derivados de petróleo e de gás natural – em substituição ao Departamento Nacional de Combustíveis - DNC, cujas funções foram entregues pela ANP -, bem como ao estímulo de pesquisas geológicas e tecnológicas, com o objetivo de proteger os interesses nacionais e aprimorar a eficiência das unidades produtoras. Todas essas funções são de suma importância para o funcionamento adequado do mercado de combustíveis no Brasil.

As funções da ANP, conforme destacado pelo próprio órgão, como administradora das relações entre o governo e os investidores privados na indústria do petróleo de acordo com a Lei 9.478 estabelece que, dentre as funções primordiais cabe-lhe “elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando sua execução” já que, conforme consagra o artigo 21 da mencionada lei, “todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, cabendo sua administração à ANP”.

§ Regime Legal – Lei n 11.097, de 13/01/2005.

Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. A ANP passou a denominar-se Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. A ANP é responsável por toda a fiscalização do mercado de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil, cabendo-lhe a prerrogativa exclusiva de fornecer autorizações para todas as atividades ligadas aos setores, incluindo sua exploração, produção, transporte, abastecimento, importação e exportação, que por sua vez é controlada pela união.

2.2- As propostas de Regulamentação do Petróleo na área Pré-sal

As informações do Tribunal de Contas da União - TCU destacam que as descobertas na área denominada pré-sal apontam para um novo rumo de grandes desafios no modelo regulatório, como também no desenvolvimento econômico. O pré-sal é uma sequência de rochas sedimentares que foram depositadas há mais de 100 milhões de anos no espaço geográfico gerado pela separação dos continentes americano e africano. Essa camada fica

abaixo do leito do mar e se estende por 800 km, do Espírito Santo a Santa Catarina. Engloba três bacias - Espírito Santo, Campos e Santos - e tem entre cinco e 7 km de profundidade.

O Senado Federal apresenta o modelo regulatório de exploração da camada pré-sal que foi encaminhado ao Congresso em 2009, através de quatro projetos de lei que irão tramitar em regime de urgência. Sendo eles:

- a) o primeiro será a implantação de um regime de partilha, onde todo óleo pertenceria à União e as empresas contratadas seriam remuneradas por meio de porcentual fixo sobre a receita ou produção;
- b) o segundo modelo prevê a criação de uma nova estatal para administrar o pré-sal;
- c) o terceiro é criar um fundo social para recolher a parte da União nas receitas para investimento em saúde e educação;
- d) o quarto projeto autoriza o aumento da capacidade de investimento da Petrobrás na área pré-sal.

O primeiro (PL 5938/09) define que a região do pré-sal será explorada por meio de contrato de partilha, processo que implica a partilha de investimentos: tanto o Estado quanto a empresa que realiza a exploração devem investir na empreitada. A empresa realiza a exploração e produção de petróleo pagando ao governo com parte do óleo produzido ou em moeda pelo direito a realizar essas atividades. Desta forma a divisão do petróleo passa a ser feita entre a empresa e a União, ao contrário dos contratos de concessão em vigor atualmente, em que toda a produção de petróleo ou gás natural fica com a empresa concessionária. Os dois modelos irão conviver normalmente, sem alterações nas áreas de exploração já concedidas.

O segundo (PL 5939/09) prevê a criação da Petro-sal, que será integrada por corpo técnico qualificado, mas não será uma empresa operadora. A Petro-sal representará a União nos consórcios e comitês operacionais que deverão ser criados para gerir os diferentes contratos de partilha. A empresa terá por objetivo diminuir a assimetria de informações entre a União e as empresas de petróleo por meio da atuação e acompanhamento direto de todas as atividades na área de exploração e produção, em especial o custo de produção do óleo.

O governo confirmou que a exploração do pré-sal será feita por uma estatal criada exclusivamente para esse fim. Porém mesmo com a criação de uma nova empresa controlada pelo governo, a Petrobras terá papel central na exploração do pré-sal. A parceria entre as duas estatais ainda não está definida.

O terceiro Projeto de Lei (PL) nº 5.940, de 2009, cria o Fundo Social (FS). Trata-se da criação de um fundo de natureza contábil e financeira, denominado Fundo Social – FS, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de promover o desenvolvimento social no país.

O FS terá como objetivos constituir poupança pública de longo prazo, e oferecer fonte regular de recursos para projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. Tais programas e projetos deverão observar o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e as respectivas dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual – LOA. Também, o FS tem como objetivo mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Ao Fundo Social será vedada à concessão de garantias, direta ou indiretamente, e está previsto que ele terá como fonte de receitas a parcela do valor do bônus de assinatura que lhe for destinada pelos contratos de partilha de produção, a parcela dos *royalties* que cabe à União, deduzidas as destinadas a seus órgãos, a receita oriunda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, e os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades. Destaca-se que a receita oriunda da comercialização de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União equivale a todo o valor do petróleo a que a União fará jus nos contratos de partilha de produção. Esse item deverá, assim, ser a mais importante fonte de receita do Fundo proposto.

O quarto projeto (PL 5941/09) autoriza o aumento da capacidade de financiamento da Petrobras para a realização dos investimentos no pré-sal, com o possível aumento da participação da União no capital e no resultado da estatal, caso os acionistas minoritários não exerçam integralmente seus direitos de opção. A operação implica a transferência de uma quantidade fixa de petróleo para a Petrobras até o limite de cinco bilhões de barris de óleo.

O volume será estabelecido no contrato, sem incertezas sobre a quantidade de petróleo a ser transferida. O preço do barril será determinado por uma avaliação prévia, independente das reservas e será certificado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). Uma vez fixado o preço inicial, o contrato deverá ser aprovado pela União e pela Petrobras. A operação inclui uma cláusula de reavaliação do preço das reservas no prazo máximo de 24 meses. Se o preço subir, a Petrobras pagará a diferença à União. Se o preço cair, ocorrerá o inverso.

Atualmente no Brasil, a partir da Emenda Constitucional n. 9, a participação do

Estado no setor petrolífero, além de sua presença como acionista da Petrobras, ocorre por meio de quatro instrumentos: bônus de assinatura, *royalties*, participações especiais e pagamentos pela ocupação ou retenção de área.

Em um artigo apresentado por POSTALLI (BNDES, 2002), o autor define que os *bônus de assinatura* referem-se ao pagamento pela obtenção da licença de exploração de uma região. O valor é definido em leilão e independente dos resultados dos projetos de investimento (trata-se, então, de um bônus fixo ou “pagamento incondicional”) implementados pelas empresas vencedoras. Assim, o governo transfere às empresas o risco (e o custo) da operação, isto é, o risco de não encontrar reservas exploráveis.

Os *royalties* consistem em tributos *ad valorem* e recaem sobre o valor bruto da produção (não levam em conta o custo de produção). No Brasil, o valor da alíquota varia entre 5% e 10%, de acordo com a lucratividade esperada do projeto. Os *royalties* garantem que o governo assuma parte dos riscos, uma vez que só haverá arrecadação se houver produção.

Já as participações especiais permitem que o Estado se aproprie de parte das rendas geradas decorrentes da finitude desse recurso mineral por meio de alíquotas sobre a receita líquida dos custos totais e dos *royalties*, cujo valor máximo poderá ser de até 40%. Essas alíquotas apresentam um caráter progressivo em relação ao volume de produção.

Além disso, as empresas devem pagar anualmente um imposto sobre a área ocupada pelo projeto (ver Tabela 1).

| Ano | Bônus de Assinatura | Royalties | Part. Especiais | Impostos de Ocupação | Total |
|------|---------------------|-----------|-----------------|----------------------|-------|
| 1998 | | 284 | | 29 | 313 |
| 1999 | 322 | 984 | | 73 | 1379 |
| 2000 | 468 | 1868 | 1039 | 91 | 3466 |
| 2001 | 595 | 2303 | 1722 | 125 | 4745 |
| 2002 | 92 | 3184 | 2510 | 147 | 5933 |
| 2003 | 27 | 4396 | 4998 | 126 | 9547 |
| 2004 | 665 | 5043 | 5272 | 124 | 11104 |
| 2005 | 1089 | 6206 | 6967 | 130 | 14392 |
| 2006 | 11 | 7704 | 8840 | 135 | 16690 |
| 2007 | 2101 | 7491 | 7178 | 142 | 16912 |
| 2008 | 89 | 10938 | 11711 | 139 | 22877 |
| 2009 | 80 | 7984 | 8453 | 146 | 16663 |
| 2010 | 4 | 9930 | 11670 | 160 | 21764 |

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, 2011, *online* - Elaboração Própria

Conforme destaca a tabela 1, a evolução da arrecadação fiscal concentra-se nos *royalties* e nas Participações Especiais, mostrando que no regime de concessão o governo já possui alta arrecadação fiscal, podendo aumentá-las. Analisando essas propostas, cabe destacar a fragilidade do principal argumento para defender o regime de partilha. Os dois regimes, sob este argumento, podem gerar receitas semelhantes para o governo - tudo depende das alíquotas estipuladas para as participações governamentais (*royalties*, participações especiais, ou outras modalidades de pagamento ao governo – *Government Take*).

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI mostra que no que diz respeito à arrecadação fiscal no setor, o debate tem se polarizado em duas propostas. De um lado, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a maioria das empresas petrolíferas, reunidas no Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), defendem a manutenção do marco regulatório e a elevação das alíquotas das participações especiais, cujo valor máximo é de 40%. Argumentam que sua proposta evitaria que os projetos de investimento fossem interrompidos em função de incertezas contratuais, o que prejudicaria não apenas as empresas, mas o próprio Estado, uma vez que levaria mais tempo para que as novas jazidas fossem exploradas.

Do outro lado, a Petrobras defende a substituição do modelo de concessão estabelecido pela Lei do Petróleo pela partilha da produção dos novos campos, alegando que seu risco exploratório é baixo, o controle sobre as áreas exploradas, e a arrecadação fiscal seria maior. Por esses mesmos motivos também apoiou a suspensão da oitava rodada de licitações na ANP que incluía campos nas proximidades do pré-sal, dada a elevada probabilidade de sucesso dos projetos.

A adoção do modelo de partilha para os novos campos exigiria a criação de uma nova empresa de propriedade exclusiva do Estado para gerir a parcela estatal da produção, à semelhança da Petoro na Noruega, criada pelo governo Norueguês para administrar a riqueza do petróleo, com 100% de controle estatal.

Os motivos que acompanham o projeto de lei n 5.939, de 2009, que deu origem ao PLC sob análise, justificam a criação da Petro-sal como uma necessidade lógica do regime de partilha.

Nas propostas do Senado Federal o PLC n. 309, de 2009, em seu art. 2, atribui dois objetivos à Petro-sal:

- a) gerir os contratos de partilha de produção;
- b) gerir os contratos de comercialização de petróleo e gás natural.

No entanto os contratos deveriam ser geridos pelo órgão regulador. Podemos verificar esta afirmação pelo *parágrafo único do artigo 2*, ao afirmar que:

“A Petro-sal não será responsável pela execução, direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo e gás natural”.

Desta forma é notável que a Petro-sal será criada com o objetivo de órgão regulador. No entanto esta função confere a ANP.

Quanto à comercialização, o Brasil já possui uma estatal na área, a Petrobras, que poderá comercializar, e, na prática, possivelmente irá fazê-lo. Como não compete à Petro-sal a comercialização do petróleo e gás natural, conforme destacado, o Estado poderia, alternativamente, promover licitações para escolher uma empresa privada para essa função, sem necessariamente criar uma nova estatal.

Cabe destacar que, no regime de “partilha”, é necessária rigorosa fiscalização dos contratados, pois, na partilha, a união é remunerada pela parcela do óleo excedente, que é constituída no volume total de óleo extraído, descontada a parte entregue ao contratado de acordo com os custos da operação. Na ausência de fiscalização rigorosa, o contratado poderá subestimar seus custos e, com isso, receber maior parcela do óleo produzido.

A ANP já fiscaliza essas concessionárias no atual regime adotado, fazendo auditorias para avaliar a veracidade das informações prestadas referente à produção e aos custos. Pode até ocorrer que as auditorias não sejam tão frequentes como deveriam, porém o órgão regulador foi criado para esse fim cabendo-lhe a execução das atividades. Caso necessária a implementação de regras mais adequadas à manutenção, deverá o Ministério de Minas e Energia cumprir este papel.

A preocupação em relação à utilização dos recursos públicos obtidos a partir da exploração do petróleo e gás natural levou a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado a debater a divisão desses recursos entre os diferentes níveis da federação. O objetivo da comissão é propor mudanças na distribuição e nas regras de destinação a fim de inibir a concentração e o desperdício dos recursos.

As tabelas 2 e 3 abaixo mostram como os recursos são divididos e utilizados no atual marco regulatório.

| Divisão das receitas de <i>royalty</i> de acordo com a parcela referente ao imposto em relação a base de incidência. | |
|--|--|
| Tabela 2: Parcela de 5% - Lei nº 7.990/1989 e Decreto nº 01/1991 | |
| Plataforma em terra | 70% Estados produtores |
| | 20% Municípios produtores |
| | 10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural |
| Plataforma Continental (marítima) | 30% Estados confrontantes com poços |
| | 30% Municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas |
| | 20% Comando da Marinha |
| | 10% Fundo Especial (estados e municípios) |
| | 10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural |
| | |
| Tabela 3: Parcela acima de 5% - Lei nº 9.478/1997 e Decreto nº 2.705/1998 | |
| Plataforma em terra | 52,5% Estados produtores |
| | 25% Ministério da Ciência e Tecnologia |
| | 15% Municípios Produtores |
| | 7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural |
| Plataforma Continental (marítima) | 25% Ministério da Ciência e Tecnologia |
| | 22,5% Estados confrontantes com campos |
| | 22,5% Municípios confrontantes com campos |
| | 15% Comando da Marinha |
| | 7,5% Fundo Especial (estados e municípios) |
| | 7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural |

Fonte: Agência Nacional do Petróleo/Elaboração própria

Atualmente a alíquota dos royalties do campo produtor, pode variar de 5% a 10 %, e como critérios de estabelecimento da alíquota são considerados; a produção do campo e o preço de referências dos hidrocarbonetos. Podemos observar (conforme tabelas 2 e 3) acima que a maior parte dos royalties, considerando plataforma marítima e em terra, são transferidos aos Estados e Municípios envolvidos direta ou indiretamente nas atividades petrolíferas, como também, 50% das participações especiais.

Segundo matéria apresentada pelo jornal Valor Econômico de 20 de outubro de 2011, foram votadas as propostas no plenário do Senado em relação à distribuição de *royalties* e participação especial arrecadados com a exploração dos campos de petróleo já licitados e em exploração. Esta proposta mudará os critérios para distribuição dos recursos, que passaram a ser distribuídos entre estados e municípios produtores e não produtores, pois no atual marco as arrecadações conforme destacadas nas tabelas 2 e 3 acima, são distribuídas apenas entre União, Estados e Municípios produtores e confrontantes.

Na votação o plenário derrotou o pedido de manutenção da atual distribuição dos Estados produtores ou confrontantes por 45 votos não e 20 sim. Nessa votação, foram retirados de pauta os dispositivos de alterações na lei da partilha e foram discutidos apenas os critérios para distribuição dos recursos.

Vale ressaltar que o assunto está em discussão e ainda haverá votação na Câmara dos

Deputados e sancionada pela Presidente Dilma Rousseff.

Diante das propostas de mudanças nas regras de exploração da nova província petrolífera, surge a preocupação quanto à utilização dos recursos (*royalties*) do petróleo. Uma das propostas é que parte desses recursos poderá capitalizar um fundo soberano que teria um duplo objetivo:

a) impedir o desenvolvimento da chamada “doença holandesa” em que um evento desta natureza provoca forte apreciação da taxa de câmbio e deprime o desenvolvimento de outras atividades de produção de bens comercializáveis;

b) permitir que parte dessa riqueza possa ser transmitida às gerações futuras.

A aplicação de seus recursos seria canalizada para ativos financeiros internacionais, tais como títulos dos tesouros dos países desenvolvidos, bônus do BNDES denominados em moeda estrangeira e outras aplicações. Os recursos captados pelo BNDES seriam utilizados para auxiliar a modernização da infraestrutura, promover a oferta de energia e ampliar a política industrial e de progresso técnico e de inovação (com destaque para a indústria petrolífera e seus derivados). Observa-se que a parcela do fundo detida em divisas ainda contribuiria para atenuar as pressões de apreciação da taxa de câmbio que reduz a competitividade da indústria doméstica.

O que se apresenta ao Brasil é uma grande oportunidade de ocupar um papel estratégico no mercado internacional de energia, por meio dos combustíveis fósseis com a descoberta das novas jazidas. Por isso a relação entre o Estado e os demais agentes do setor petrolífero deve ser revista de maneira que o máximo proveito dessa situação seja obtido. A capitalização de um fundo soberano poderá auxiliar na prevenção dos efeitos adversos da nova riqueza e, simultaneamente, melhorar os seus benefícios.

Capítulo 3 – Análise das Propostas e Riscos de Regulamentação do Petróleo.

Neste capítulo discutiremos por que há risco de “Doença Holandesa” no Brasil, diante da perspectiva de desindustrialização brasileira. Além disso, discutiremos sobre as possibilidades de “neutralização” da doença holandesa e a posição do governo frente à análise proposta. Também analisaremos o risco da captura, pelas propostas a serem adotadas no novo marco regulatório. As diferenças e riscos no modelo de concessão e partilha, mostrando porque o regime atualmente adotado no Brasil deverá ser mantido em contrapartida ao regime de partilha, proposto para área pré-sal.

3.1 - Doença Holandesa

Evidências vêm mostrando que a exploração de recursos naturais não é capaz de promover uma trajetória de crescimento sustentável nem de garantir desenvolvimento econômico na maioria dos países em que tais recursos são abundantes. Esse fenômeno, ao contrariar o censo comum, desperta o interesse dos economistas que o denominam de “doença holandesa”. Porém, há debates em diversas análises inclusive fora do ambiente acadêmico, as quais, por vezes, encontram resultados favoráveis e também contrários à existência deste problema na economia brasileira.

O termo doença holandesa (*Dutch disease*), também conhecida na literatura como a “maldição dos recursos naturais”, refere-se aos problemas ocorridos na Holanda nos anos 1960, a partir da descoberta de grandes depósitos de gás natural.

Com o início da exploração, a Holanda passou a exportar gás natural em grandes proporções, o que provocou uma expressiva entrada de divisas decorrente de suas receitas de exportação. O efeito da entrada de moeda estrangeira foi a forte valorização de sua moeda local (*florin*). A valorização cambial atingiu de maneira direta o setor industrial, afetando sua competitividade externa, estimulando as importações, o que levou a um processo de desindustrialização. Destacamos na *tabela 4* abaixo, os efeitos da valorização cambial (apreciação) e desvalorização cambial (depreciação).

| Variação | Exportações | Importações |
|----------|-------------|-------------|
| US\$>R\$ | h | i |
| R\$>US\$ | i | h |

* Elaboração Própria

A valorização cambial ocorre quando o R\$ aumenta seu valor em relação ao US\$. Se, de R\$ 2,15 x US\$ 1,00 a taxa mudar para R\$ 2,10 x US\$ 1,00, haverá uma valorização do real ou, de modo equivalente, uma desvalorização do dólar em relação ao real. Neste caso, diz-se que o “dólar caiu”.

A desvalorização acontece quando o R\$ reduz seu valor em relação ao US\$. Se, de R\$ 2,15 x US\$ 1,00 a taxa se alterar para R\$ 2,20 x US\$ 1,00, houve uma desvalorização do real frente ao dólar, ou uma valorização do dólar em relação ao real. Costuma se dizer, agora, que o “dólar subiu”. Desta forma, precisa-se de mais reais para comprar o mesmo dólar.

A recente valorização da moeda brasileira, o Real, reforça ainda mais a possibilidade da interpretação de que o Brasil sofrerá doença holandesa. Porém, o termo doença holandesa admite diferentes acepções na literatura nacional consultada. Dessa forma, analisaremos a possibilidade da existência da doença holandesa no Brasil, através de dois conceitos:

- a) O conceito tradicional
- b) O conceito induzido por políticas econômicas

O conceito tradicional de doença holandesa está paradoxalmente ligado aos possíveis efeitos negativos advindos de rendas econômicas geradas por grandes descobertas ou abundância de recursos naturais baratos em um determinado país. A exportação desses bens geraria uma valorização da moeda nacional, pois, o grande volume exportado, aumentaria o saldo comercial em moeda estrangeira, aumentando assim a oferta desta, portanto desvalorizando-a. Com isso, cai a competitividade da exportação de outros produtos menos competitivos em relação às *commodities*, inviabilizando, como consequência, o desenvolvimento industrial e de tecnologias não relacionados com o bem gerador da doença holandesa, mesmo que esta taxa de câmbio seja compatível com o equilíbrio na Conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamentos. Como resultado, o país seria levado a um processo de desindustrialização precoce.

Por outro lado, o conceito induzido por políticas econômicas aponta para a inferência de um país industrializado regredir para um nível rico em recursos naturais via adoção de políticas macroeconômicas. Na América Latina, estas políticas estariam voltadas para o liberalismo econômico que ocorreram nos anos 1990 que teriam levado à desindustrialização precoce, elas tinham como objetivo a liberalização comercial e financeira, cuja forma se mostrou avessa ao desenvolvimento produtivo.

A análise pelo conceito tradicional, sob a ótica da demanda, mostra que o Brasil vem

aumentando a quantidade de exportações de produtos básicos. Esse dado pode ser observado na *tabela 5*, abaixo que mostra a composição das exportações e sua participação no valor total nos últimos cinco anos.

| | ANO 2006 | | ANO 2007 | | ANO 2008 | | ANO 2009 | | ANO 2010 | |
|----------------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|--------|
| | Valor | % |
| Produtos Básicos | 40.285 | 29,2% | 51.596 | 32,1% | 73.028 | 36,9% | 61.957 | 40,5% | 90.005 | 44,6% |
| Produtos Semimanufaturados | 19.523 | 14,2% | 21.800 | 13,6% | 27.073 | 13,7% | 20.499 | 13,4% | 28.207 | 14,0% |
| Produtos Manufaturados | 75.018 | 54,4% | 83.943 | 52,3% | 92.683 | 46,8% | 67.349 | 44,0% | 79.563 | 39,4% |
| Operações Especiais* | 2.981 | 2,2% | 3.311 | 2,1% | 5.159 | 2,6% | 3.189 | 2,1% | 4.140 | 2,1% |
| Total | 137.807 | 100% | 160.650 | 100% | 197.943 | 100% | 152.994 | 100% | 201.915 | 100,0% |

* Inclui transações Especiais, consumo de bordo e reexportação

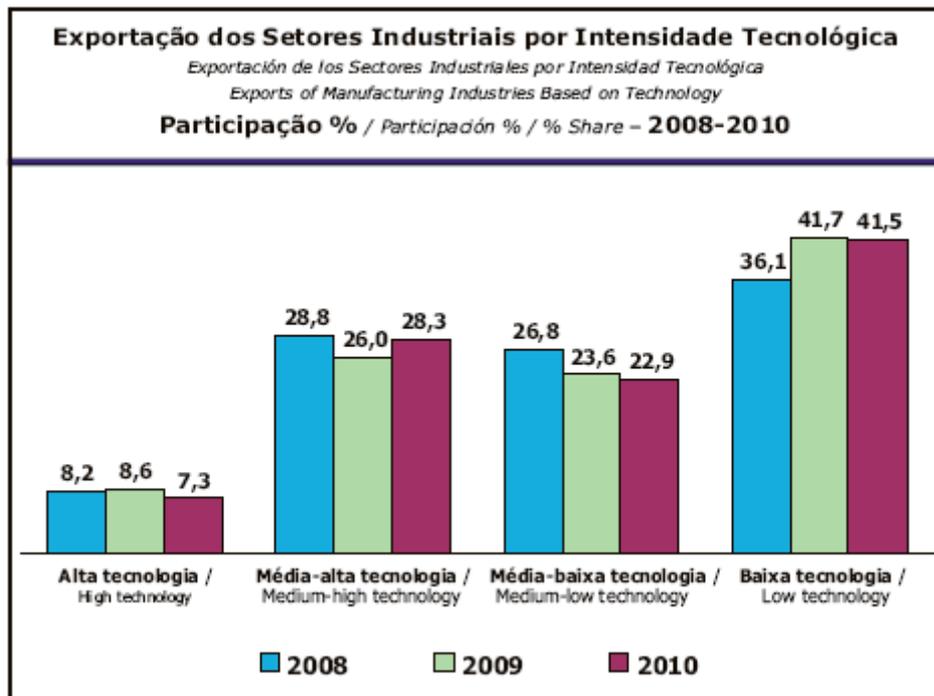
Fonte: Boletim do Banco Central/ Elaboração própria

Podemos observar que a participação dos produtos básicos na composição total apresenta contínua evolução. Se compararmos com as demais exportações esses valores são ainda mais expressivos, pois enquanto os básicos evoluem, os manufaturados e semimanufaturados caem em representatividade.

O crescimento da quantidade de exportação de produtos básicos ocorre no mesmo sentido em que se observam taxas elevadas de crescimento do PIB mundial, indicando forte correlação positiva entre estas duas variáveis, ou seja, a doença holandesa reflete a conjuntura internacional favorável. Assim, qualquer choque internacional que afetasse as exportações de produtos básicos brasileiros, contribuiria para minimizar os efeitos da doença holandesa. Pela ótica da oferta, há indícios de desindustrialização e tendência de maior concentração de inovações nos setores ligados ao de *commodities*, reforçando a ideia de que o Brasil é afetado pela doença holandesa.

Além disso, observa-se um movimento de “especialização regressiva” no sentido da redução da diversidade e desarticulação de cadeias produtivas dos setores mais dinâmicos da economia, intensivos em capital e tecnologia. Podemos observar este fator na *figura 1*, abaixo, que demonstra a participação dos setores industriais por intensidade tecnológica nos últimos três anos. A participação nas exportações totais dos setores de alta tecnologia, além de representarem seis vezes menos quando comparado com os setores de baixa tecnologia, os dados mostram que o setor segue em queda.

Como existe uma forte correlação entre as taxas de crescimento da indústria e do PIB, sugere-se que, caso o Brasil queira elevar suas taxas de crescimento do PIB, a resposta parece estar na promoção da indústria, sobretudo a mais dinâmica.



Por consistir no encadeamento de efeitos negativos sobre a economia, a partir de um choque de riqueza associada à exploração de um recurso natural encontrado em abundância, a taxa de retorno dessa atividade provocaria a transferência de fatores produtivos (tanto de capital como de trabalho) de outros setores da economia, cujo movimento seria acompanhado de elevação de sua remuneração.

A tendência de elevação do nível geral de salários comprometeria a rentabilidade e a competitividade das outras atividades não relacionadas ao setor de exploração do recurso natural, em especial os setores de bens comercializáveis cuja capacidade de repasse da elevação de custos é restrita, uma vez que os preços de seus produtos são definidos no mercado internacional.

O encolhimento desses setores, por sua vez, principalmente ao afetar a indústria, apresentaria efeitos secundários importantes, como a perda de *know-how* e da capacidade de inovação tecnológica.

Um efeito paralelo pelo lado da demanda também seria observável. A exploração do recurso natural, por meio da internalização das receitas de exportação, se traduziria na ampliação do poder de compra corrente do país. A primeira consequência, tratando-se de uma

economia com regime de câmbio flexível⁶, seria a apreciação nominal da taxa de câmbio, a que se seguiria uma segunda, a elevação do nível geral de preços domésticos, liderada pelos bens não-comercializáveis. Por esses dois efeitos, uma apreciação real da taxa de câmbio seria verificada, prejudicando a competitividade das exportações dos demais setores.

É nesse contexto que se fala de desindustrialização. A participação da indústria na economia seria reduzida pela elevação de custos e redução de sua rentabilidade, deixando de incentivar novos investimentos e reforçando a transferência de capital para as atividades de exploração do recurso natural Larsen; Sachs & Warner (*in IEDI, 2008*).

Enfatizando os efeitos sobre a taxa de câmbio, o autor Gylfason (*in IEDI, 2008*) chama atenção para o fato de a sobreapreciação cambial ser o primeiro sintoma da doença holandesa. O maior poder de compra da moeda nacional se traduz em perda de mercado para as exportações industriais e maior concorrência no mercado doméstico pela importação de similares estrangeiros.

Ademais, a ampliação relativa do peso dos recursos naturais torna as receitas de exportação mais voláteis, associadas ao ciclo de preço desses produtos, nas bolsas de *commodities* internacionais, o que conseqüentemente contamina a trajetória da taxa de câmbio. A incerteza a respeito da taxa de câmbio prejudicaria os setores exportadores e os investidores estrangeiros ao elevar o risco de suas operações.

Ao se considerar uma economia aberta, não apenas em termos comerciais, mas inclusive financeiros, os efeitos sobre a taxa de câmbio são ainda mais expressivos. O crescimento do saldo comercial fortalece a solvência externa do país, sintetizada no indicador risco-país, derrubando o custo de endividamento externo e elevando a atratividade para investimentos de portfólio em ativos domésticos, ou seja, capital volátil. Os fluxos financeiros, dessa forma, intensificariam o processo de apreciação cambial, aprofundando os efeitos negativos sobre os demais setores de bens comercializáveis.

Além disso, outro fator que tem sido determinante para o processo de sobrevalorização cambial tem sido a elevada taxa básica de juros brasileira, que ao permanecer elevada torna-se atrativa para aplicações de recursos externos no mercado financeiro brasileiro e, de outra forma, o juro elevado distorce os preços dos produtos comercializáveis, influenciando a cotação da taxa de câmbio, já que as operações cambiais no

⁶Câmbio Flexível (flutuante) é o mercado onde a posição da economia de um determinado país varia de acordo com o mercado internacional, buscando sempre a melhor maneira para manter o seu país em uma posição confortável, ou ir em busca da estabilização. Desde 1999, o Brasil tem câmbio flutuante. (SANDRONI, 2001)

mercado internacional são negociadas por contratos de exportação.

Este fato já vem ocorrendo no Brasil, podemos observá-lo através da contínua apreciação cambial. Se compararmos a variação cambial nos últimos seis anos, conforme *tabela 6* abaixo. No período, o real se apreciou 37%.

| Pais | 05/03/2005(1) | 05/03/2011(2) | Δ Percentual (2)/(1) |
|--------|---------------|---------------|----------------------|
| Brasil | 2,66 | 1,65 | 37% |

Fonte: Oanda, 2011, *online*/ Elaboração própria

A valorização do real representa grande impacto para a estrutura produtiva brasileira, gerando perda da competitividade. Embora a sobrevalorização do real traga resultados no curto prazo, por exemplo, no combate à inflação, no médio e longo prazo, ela inviabiliza o desenvolvimento.

O questionamento que ocorre é que se o Brasil sofre de doença holandesa, como utilizar políticas econômicas e sociais a fim de neutralizá-la? Sugestões pela forma indireta indicam: manutenção da taxa de juros em patamares baixos e fazer controle de capitais (ainda que em períodos transitórios).

Pela forma direta, chama atenção a administração da taxa de câmbio que ocorreria por um processo de atuação do Banco Central, interferindo no mercado de câmbio pelo sistema flutuante, através de instrumentos como títulos cambiais, *swaps* e mercado à vista, tendo como objetivo manter a taxa de câmbio num patamar competitivo para as exportações. Esta é uma ideia da corrente novo-desenvolvimentista, que surge como uma alternativa ao aparente consenso neoliberal.

No Brasil, a preocupação com esse fenômeno vem surgindo com o crescimento da participação do setor *commodities*, especialmente a partir de 2002, período marcado pela elevação dos preços das *commodities* nos mercados internacionais e por um aumento contínuo das exportações brasileiras, como também, a moeda nacional mais apreciada.

Porém, o principal agravante, e objeto do presente estudo, é a descoberta de petróleo na camada pré-sal, que poderá levar o Brasil a ocupar o grupo dos maiores exploradores mundiais do produto. Além disso, as expectativas de exportação futura do etanol para mercados como Europa e China.

Além disso, percebe-se historicamente no Brasil, um predomínio significativo das exportações de produtos específicos, por exemplo, minerais e agricultura (*commodities*), o que reflete uma pauta pouco diversificada, conforme *tabela 7* abaixo.

Exportações FOB

Por fator agregado e principais produtos ¹

| Discriminação | US\$ milhões | | | |
|--|----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | 2006 | | 2010 | |
| | Ano | Part. % s/total | Ano | Part. % s/total |
| TOTAL | 137.807 | 100,0 | 201.915 | 100,0 |
| Produtos Básicos | 40.285 | 29,20 | 90.005 | 44,6 |
| Minérios de ferro e seus concentrados | 8.949 | 6,5 | 28.912 | 14,3 |
| Soja mesmo triturada | 5.663 | 4,1 | 11.043 | 5,5 |
| Óleos brutos de petróleo | 6.894 | 5,0 | 16.151 | 8,0 |
| Carne de frango congel. Fresca ou refrig. Incl. miúdos | 2.923 | 2,1 | 5.789 | 2,9 |
| Farelo e resíduos da extração de óleo de soja | 2.419 | 1,8 | 4.719 | 2,3 |
| Café cru em grão | 2.928 | 2,1 | 5.182 | 2,6 |
| Fumo em folha e desperdícios | 1.694 | 1,2 | 2.707 | 1,3 |
| Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada | 3.135 | 2,3 | 3.861 | 1,9 |
| Milho em grãos | 482 | 0,3 | 2.216 | 1,1 |
| Carne de suíno congelada, fresca ou refrigerada | 990 | 0,7 | 1.227 | 0,6 |
| Demais | 4.208 | 3,1 | 569 | 0,3 |

Fonte: MDIC/Secex Elaboração própria

¹ Principais produtos por valor nos últimos doze meses.

Esses fatores configuram um cenário favorável à manifestação da doença holandesa no Brasil, e, portanto, ao prejuízo da competitividade dos setores industriais em função da apreciação da taxa de câmbio real diante da expansão das exportações de um grupo de produtos intensivos em recursos naturais, geralmente chamados de *commodities* ou materiais básicos.

Até o início da década de 1990, a economia brasileira estava neutralizada dos efeitos da doença holandesa, através de “*mecanismos de proteção*” que suplantavam a valorização da taxa de câmbio, ou seja, período anterior ao processo de liberalização da economia brasileira.

Na primeira fase, que corresponde aos dois últimos anos da década de 80, eliminaram-se as parcelas redundantes das tarifas e na segunda fase, com a posse de um novo governo em 1990, o processo de abertura foi bastante aprofundado. Diversas medidas foram adotadas para aumentar a exposição da economia brasileira à concorrência internacional como:

- a) a implementação de um programa de desgravação tarifária gradual com redução generalizada de alíquotas e de sua dispersão;
- b) a extinção das barreiras não-tarifárias remanescentes dos períodos anteriores;

- c) a eliminação de alguns regimes aduaneiros especiais;
- d) o estabelecimento do regime de câmbio com taxas flutuantes.

A partir daí, por meio da liberalização comercial e financeira, o país passou a apresentar altos níveis de desindustrialização. Fatores como, o abandono de políticas industriais e comerciais, valorização cambial (utilizada como instrumento de combate à inflação), levaram e ainda levam o Brasil a correr este risco. O fator câmbio vem sendo questionado atualmente, provocando grandes debates e questionamentos, que destacam cada vez mais a evidencia do risco de “doença Holandesa”. Assim, sob este ponto de vista, a questão que deve ser investigada é se essa “doença” foi originada pela descoberta de recursos naturais ou, de outra forma, surgiu devido aos acontecimentos citados após a década de 1990.

O que nem sempre é destacado é que os países adoentados foram amaldiçoados não tanto pela geologia, mas pela forma como foi conduzida a economia. Sob outro ponto de vista, pode-se observar que a maldição que afligiu os países que experimentaram a doença holandesa não foi a abundância de recursos naturais, mas a incapacidade de seus governos executarem políticas que, diante desta abundância:

- a) Evitassem a apreciação cambial excessiva;
- b) Usassem parcela dos recursos fiscais e cambiais crescentes para estimular investimentos em diversos ramos da indústria de transformação, e não apenas os *booming sectors*(o setor *commodity*) e o consumo corrente (governo e famílias).

A ocorrência da doença holandesa devido ao efeito *crowding out*⁷ sobre o setor não relacionado ao recurso abundante deprime as expectativas de rentabilidade no setor, traduzindo-se na redução de seus investimentos ou até mesmo em desinvestimento. Por outro lado, o baixo nível de qualificação da mão-de-obra e a queda da rentabilidade das operações bloqueiam o desenvolvimento de novos processos que ampliariam a produtividade desses setores, permitindo seu ajustamento numa conjuntura de taxa de câmbio apreciada ou de maior nível salarial Gylfason (*in* IEDI, 2008)

⁷ Efeito “deslocamento”. É utilizado geralmente para designar uma situação em que os gastos governamentais deslocam (*crowd out*) algum outro componente dos gastos, embora sem alterar a despesa agregada. Num sentido mais concreto, significa que se o governo tomar grandes empréstimos no mercado, a elevação das taxas de juros (que o governo pode pagar) deslocam tomadores não governamentais (setor privado) que não teriam condições de pagá-las. O contrário “*crowding in*”, quando os gastos governamentais estimulam os investimentos privados em vez de deslocá-los. (SANDRONI, 2001).

As condições necessárias para se evitar, ou pelo menos atenuar, esses efeitos negativos sobre o dinamismo econômico da existência de abundante fonte de recursos naturais dizem respeito à gestão das rendas provenientes de sua exploração. Trata-se na verdade de uma questão política, da correlação de forças entre os diferentes segmentos sociais do país em questão. Ainda assim, a literatura econômica tem apontado algumas estratégias que podem ser úteis no processo de decisão.

A primeira questão a ser considerada é a velocidade da exploração do recurso natural. Em caso de incapacidade de gestão das receitas provenientes dessa atividade, uma das opções a ser considerada é manter a riqueza sob a forma em que se encontra.

Tratando-se de um recurso esgotável, essa estratégia, inclusive, poderia significar a valorização em termos monetários dessa riqueza no futuro. Ainda que a não exploração possa parecer improvável, dados os interesses privados e políticos associados à apropriação e ao dispêndio desses recursos, um ritmo menos acelerado relativizaria as distorções macroeconômicas provenientes da doença holandesa.

Uma segunda estratégia seria a implementação de uma política de investimento que objetivasse a redução do grau de dependência da economia em função das atividades relacionadas ao recurso natural. Conforme Auty (*in* IEDI, 2008) argumenta que a falta de diversificação produtiva é uma das razões para o baixo desempenho de economias ricas em recursos minerais.

A adoção de uma política pública de investimento, ainda que possa apresentar deficiências e equívocos sobre quais os setores a serem incentivados, pode desempenhar um papel importante. A literatura frequentemente destaca os casos da Indonésia, Botsuana, Malásia e Chile, que adotaram a abertura comercial em simultâneo a uma deliberada política de desvalorização cambial para garantir a competitividade das outras exportações que não petróleo, gás e minerais *Hope, 1998; Love, 1994; Tsie, 1996; Rasiah&Shari, 2001 e Stevens, 2003(in IEDI, 2008).*

O movimento pró-cíclico da conta de capital do balanço de pagamento também deve ser evitado. Como enfatiza Stiglitz (*in* IEDI, 2008), a queda das taxas de juros e o aumento da oferta de crédito pelos bancos internacionais estimulam o endividamento externo tanto do governo como dos agentes privados dos países que tiveram sua solvência externa fortalecida. Influxos de capitais de curto prazo também costumam se ampliar nessa conjuntura. Esse movimento além de reforçar os efeitos da doença holandesa também eleva a fragilidade financeira do país.

No período em que seu *superávit* de bens e serviços tiver se invertido e, conseqüentemente sua solvência se deteriorado, as linhas de crédito internacional poderão ser racionadas ou o custo de rolagem da dívida elevado expressivamente, em proporção ao risco associado ao país. É nessa etapa, em que o país mais precisaria de financiamento externo para manter seu nível de atividade econômica, que os capitais estrangeiros de portfólio também “batem em retirada”, proporcionando elevada volatilidade da taxa de câmbio.

Dessa perspectiva, os recursos do pré-sal podem tanto estimular o crescimento da renda nacional e a diversificação produtiva interna, quanto reforçar a apreciação cambial (o que já é um problema constante no Brasil), podendo limitar o crescimento e destinar a potencial diversificação das importações. O resultado não dependerá só do tamanho das reservas e do ritmo de exploração, mas também da resistência que o Poder Executivo terá perante a “sedução” que importações baratas de bens e serviços (produtivos e financeiros) representam.

A doença holandesa, portanto, pelo seu conceito induzido por políticas econômicas, apresenta-se como um desafio para o desenvolvimento do Brasil, sobretudo no que se refere a sua inserção externa tanto política quanto econômica. Neutralizá-la torna-se de fundamental importância para atingir, no mínimo, maiores taxas de crescimento do PIB e do desenvolvimento produtivo nacional, sobretudo dos setores mais intensivos em tecnologia.

3.2 – O Risco da “Captura” e *Rent Seeking*

Outro conceito negativo e já mencionado neste trabalho é o de *rent seeking*, geralmente utilizado para descrever a tentativa de grupos privados em obter vantagens por meio de influência sobre a esfera governamental, objetivando especialmente ampliar as barreiras à entrada em seu setor. Esse tipo de comportamento promoveria alocação ineficiente de recursos e a redução do bem-estar da sociedade BUCHANAN (*in* IEDI, 2008).

Esse é um argumento corrente no caso dos países africanos e do Oriente Médio e pode se expressar de diferentes maneiras. A elite, ao se apropriar da renda proveniente da exploração da riqueza natural do país, cria mecanismos para reforçar seu poder político, promover luta armada contra grupos nacionais rivais ou países vizinhos. Dessa forma, recursos que poderiam ser utilizados na criação de infraestrutura e diversificação produtiva são desviados para fins não produtivos.

Sachs & Warner (*in* IEDI, 2008) chamam atenção ainda para o fato de que a

abundância de recursos pode criar a falsa sensação de segurança e riqueza de forma a desestimular os governos nacionais a implementar reformas e políticas voltadas para a obtenção de maior nível de crescimento e desenvolvimento econômico.

Em entrevista ao jornal Valor Econômico, de 3 de setembro de 2009, a atual Presidente Dilma Rousseff, foi questionada sobre a perda da força do órgão regulador ANP, pela criação da Petro-sal. A presidente respondeu que este fato não ocorrerá, pois, no novo modelo, a estatal é obrigada, inclusive, a obter informações dos consórcios e repassá-las à ANP. Segundo destaca, isso seria importante, porque, no modelo, a Petro-sal estará no nível dos agentes participantes dos consórcios. Também afirmou não haver o risco de a Petro-sal influenciar. Porém, acreditamos que o risco que corremos é o de a Petro-sal ser influenciada pelos agentes.

Quando questionada sobre o risco da captura, a Presidente admitiu o risco. Afirmou que a assimetria de informações é imensa. A força não é da Petro-sal. O conhecimento e o poder da União, *vis-à-vis* ao das empresas, é completamente assimétrico. Hoje, já o é em relação à Petrobras. É por isso que a Petro-sal tem que ser uma empresa altamente qualificada.

Resumidamente, não há justificativa para que a Petro-sal participe com direito a voto nos comitês operacionais. Se o objetivo é aumentar a fiscalização, isso pode ser feito por meio de participação somente com direito a voz. Se o objetivo é garantir que a produção se dê a um ritmo desejado, não é sequer necessária a participação de indicados da estatal nos comitês, tendo em vista que a ANP é quem deve aprovar os planos de produção do consórcio.

Cabe, por fim, questionar por que é necessária a criação de uma empresa estatal para gerir os contratos e a comercialização do petróleo extraído na área do pré-sal. Ao que tudo indica, as atribuições da Petro-sal poderiam ser exercidas por um departamento do Ministério de Minas e Energia. A criação de uma estatal abre mais espaço para ocorrer a “captura”.

3.3 – Saving Funds

Uma das propostas que têm ganhado ênfase nos últimos anos, a fim de amenizar os efeitos negativos da exploração dos recursos, é a constituição de um fundo cambial a partir da receita das exportações da riqueza natural e de seus derivados. A bem da verdade os fundos assumem diferentes objetivos e reduzem os efeitos da doença holandesa, assim como o *rent seeking* e a corrupção.

Diante de fortes superávits comerciais, alguns países têm lançado mão da elevação da tributação das exportações, cujos recursos são canalizados para fundos cambiais. Os recursos desses fundos são acumulados em períodos de alta dos preços das exportações e utilizados para eliminar, ou pelo menos atenuar, os impactos de sua queda. Esses recursos estão expressos nas divisas obtidas com a atividade exportadora e nem sempre transitam pelo mercado de câmbio. Nos países em que a legislação impede o pagamento do tributo em divisas, a compra passa pelo mercado de câmbio, mas dispensa a esterilização porque é paga com moeda nacional previamente arrecadada.

Em função do caráter não-renovável da fonte de riqueza constituída pelas jazidas minerais (petróleo, cobre ou gás natural), muitos países têm criado um tipo específico de fundo cambial, os *saving funds*. Uma elevada carga tributária sobre as atividades relacionadas a esses recursos e a posterior transferência para o fundo garantiria o direito de apropriação dessa riqueza, agora sob a forma de ativos financeiros, pelas gerações futuras.

Na maioria das vezes, o caráter intergeracional dos *saving funds* também acompanha os fundos de estabilização. Esses fundos de estabilização que também têm a conservação da riqueza natural sob a forma de ativos financeiros, e esses ativos podem ser em forma de títulos dos tesouros dos países desenvolvidos, bônus do BNDES denominados em moeda estrangeira e outras aplicações, seus objetivos faz com que, o montante de recursos a ser utilizado como política de estabilização deva ser restringida ao retorno real sobre o patrimônio do fundo ou, pelo menos, convergir para esse valor ao longo do tempo Bergo, 2007; Eriksen, 2006 e Fasano, 2000 (in IEDI, 2008).

Os “fundos de estabilização” também foram criados por países cujas economias são dependentes da evolução do mercado externo de alguns poucos produtos, sujeitos a choques, decorrentes, em grande medida, das oscilações de preço. Esse é o caso das economias exportadoras de petróleo, como Emirados Árabes, Kuwait, Irã, Noruega, Rússia, Venezuela, entre outros países que, inclusive, têm sua dependência em relação a outras *commodities*, como o cobre no Chile Mihaljek, 2005; Bergo, 2007 e Williams, 2007 (in IEDI, 2008).

O caráter estabilizador desses fundos envolve diferentes aspectos que, juntos, buscam atenuar os efeitos cíclicos dos mercados das principais *commodities* sobre o restante da economia (doença holandesa). Assim, a operação desses fundos leva a uma maior estabilidade das receitas públicas, da taxa de câmbio e da liquidez doméstica.

De maneira geral, os fundos de estabilização recebem aportes periódicos de recursos provenientes dos impostos sobre as atividades relacionadas à *commodity* principal (petróleo,

cobre, gás natural etc.). Assim, busca-se evitar a elevação excessiva dos gastos públicos financiados a partir das receitas adicionais obtidas com a fase expansionista do mercado internacional, o que levaria a déficits fiscais na fase contracionista do ciclo. Fasano (*in* IEDI, 2008).

Os recursos administrados pelo fundo de estabilização costumam ser aplicados em ativos denominados em moeda estrangeira. Nos períodos favoráveis à exportação, a tendência de apreciação da moeda doméstica é arrefecida pela ampliação das transferências ao fundo que são direcionadas ao sistema financeiro internacional. Nos períodos de contração das exportações, ao ser acompanhado por queda de receita do Estado (dado o peso do setor da *commodity*), ampliam-se as transferências de recursos do fundo para o orçamento, reduzindo o déficit público e contrabalanceando a queda de fluxo de divisas, o que tende a atenuar a desvalorização cambial e a queda do produto.

Os efeitos sobre o câmbio vão depender do regime cambial adotado; países com regimes flexíveis ainda demonstram tendência à apreciação em momentos favoráveis, mas por meio de movimentos menos intensivos que o do preço de sua principal *commodity*. (IEDI, 2008).

Apesar do ganho de importância desses fundos cambiais, eles não consistem na única forma institucional de gestão dos recursos provenientes da exploração de riquezas naturais. A transferência direta para o orçamento dos governos ou a criação de bancos (fundos) de desenvolvimento permitiu a implementação de projetos sociais ou de infra-estrutura. Dependendo de como os países ricos em petróleo e gás natural utilizaram a renda proveniente de sua exploração.

É frequente a existência de uma elevada carga fiscal sobre os setores de petróleo e de gás natural. Por se tratar de uma riqueza natural esgotável, a intervenção pública sobre o setor é justificada por tentar garantir que os frutos da exploração dessa riqueza possam ser transferidos às gerações futuras. Essa renda apropriada pelo setor público diz respeito, em tese, à parcela que excede ao lucro normal das empresas petrolíferas.

As novas descobertas se, de um lado, abrem um leque enorme de oportunidades, dado o potencial de volume de recursos financeiros que podem gerar, de outro, irão requerer uma administração eficiente, a fim de que se torne possível transformar essa riqueza natural em benefício de gerações atuais e futuras.

3.4 - Contrato de Concessão *versus* Partilha de Produção

Neste item mostraremos as diferenças entre os contratos de concessão e a partilha de produção. Adicionalmente, discutiremos as vantagens e desvantagens de cada modelo.

3.4.1 – A Partilha de Produção.

O contrato de partilha de produção teve sua primeira aplicação, em sua forma atual na Venezuela, que o adotou nos anos 60. Enquanto o formato mais refinado e moderno desse modelo contratual foi desenvolvido na Indonésia, em 1966.

A partilha de produção foi originariamente concebida como resposta alternativa ao modelo de concessão. A característica marcante do contrato de partilha se expressa na propriedade dos hidrocarbonetos produzidos.

No contrato de partilha de produção, a propriedade do petróleo extraído é exclusiva do Estado, em contraste com a propriedade exclusiva do concessionário, no caso da concessão. Cabe ao contratado explorar e extrair o petróleo, às suas expensas, em troca de uma parte do petróleo extraído. As reservas não extraídas permanecem propriedade do Estado.

O contratado assume todos os custos e riscos da exploração, bem como é o único que opera a exploração, não possuindo qualquer direito de indenização contra o Estado caso o campo explorado não seja comerciável. Tais custos e riscos são assumidos pelo contratado em troca de uma partilha da produção resultante.

Ao assinar o contrato, o contratado submete ao Estado o cronograma de trabalho e o orçamento do projeto (as despesas), o qual deve refletir um mínimo de esforço exploratório a ser desempenhado pelo contratado.

A partilha da produção é realizada da seguinte maneira: uma parte da produção é retida pelo contratante a fim de recompensar seus custos de exploração, desenvolvimento e produção. Essa parcela é chamada de *cost oil*. De acordo com a experiência internacional, gastos a título de depreciação normalmente não são admitidos, isto é, não são considerados custos do contratante. Quando admitidos, possuem prazos diferidos para o lançamento, o que faz aumentar o retorno do Estado e estimulará a companhia a produzir por longos períodos, a fim de que possa lançar as depreciações ocorridas.

A parcela restante de petróleo é chamada de *profit oil*, a qual é dividida entre Estado e contratante por uma fórmula estabelecida no contrato, a qual pode ser fixa ou progressiva, em

caso de elevados níveis de volume de produção.

O *profit oil*, em regra, costuma ser dividido entre 60% para o Estado e 40% para o contratante. Mas tal fração pode variar, em atenção aos seguintes aspectos:

a) o volume de produção, capaz de fomentar a adoção de uma fração progressiva em favor do Estado;

b) o preço do petróleo, o qual, se maior, favorece a adoção de uma fração mais favorável ao Estado;

c) a taxa de retorno esperada pelo investimento, tema esse que pode ser levado em consideração pelos licitantes quando da oferta deduzida no leilão, induzindo-os a ofertar uma parcela maior ou menor ao Estado, quando da efetivação dos seus lances.

Em certos contratos de partilha de produção, conhecidos como “modelo egípcio”, a parte de *cost oil* não é utilizada para cobrir custos (é o que ocorre se os custos efetivos forem menores do que os estimados), chamada de *unused cost oil*, é reclassificada para *profit oil* e, então, partilhada entre contratante e Estado como *profit oil*.

Há também outro tipo de contrato de partilha de produção, conhecido como “modelo peruano”, em que a parte devida ao contratante é calculada sobre o volume total de produção, sem que o petróleo, portanto, seja dividido em *cost oil* e *profit oil*.

Em relação aos tributos e pagamentos ao Estado, pode ocorrer o pagamento de bônus de assinatura na partilha de produção, mas a prática mais comum é não pagar bônus: vence a licitação o contratado que conferir uma maior participação, em favor do Estado, no volume de petróleo produzido. Também é admissível a introdução de *royalties* na partilha de produção, o qual seria pago em petróleo, antes de se proceder às divisões entre *cost oil* e *profit oil*.

Comparativamente, na Angola, por exemplo, onde se utiliza o modelo de partilha, os bônus de assinatura são adotados por ocasião da declaração do direito de um contrato para explorar e produzir, por uma descoberta comercial ou início de produção, como também, recentemente introduzidos, aqueles destinados ao fundo social. Os bônus são licitados por investidores estrangeiros potenciais e pagos à empresa estatal.

Como alternativa aos *royalties*, e de uso mais comum no contrato de partilha, pode ocorrer à limitação do valor de custos recuperáveis pelo contratante, fixado, em regra, entre 40% e 60% do petróleo produzido, alíquota essa que varia muito de país para país, mecanismo capaz de garantir, sempre, a existência de uma parcela de *profit oil*.

Trata-se de uma cláusula interessante para o Estado, em especial se o projeto for de baixa lucratividade, e que põe um limite à possibilidade de o contratante superfaturar seus

custos.

Cabe destacar que, no Brasil entre as novas propostas de regulamentação, estabeleceu-se, em relação à distribuição dos tributos, a divisão dos *royalties* do petróleo na camada pré-sal entre Estados e Municípios produtores e não produtores de petróleo. O projeto obteve veto do governo e se encontra em avaliação no Senado Federal que deverá definir a derrubada ou seguir o projeto, definido em outubro de 2011 a continuação da proposta e seguindo para votação na câmara, conforme destacado na página.

Um dos principais objetivos da partilha de produção é atrair empresas multinacionais do setor de óleo e gás interessadas em arriscar capital e utilizar-se da *expertise* tecnológica destas para desenvolver as reservas do Estado hospedeiro.

Na maioria dos países que utilizam o regime de partilha, a empresa estatal trabalha em parceria nos empreendimentos, compartilhando também a gestão das atividades de E&P – Exploração e Produção, a fim de adquirir conhecimento (*know-how*) da empresa exploradora, de modo que a exploração dessas reservas possa eventualmente ser-lhe transferida. Portanto, é importante a adoção desse sistema, principalmente para aqueles países que não possuem o desenvolvimento tecnológico necessário para a exploração de suas reservas devido às dificuldades impostas pelo ambiente operacional.

Se compararmos com o contrato de concessão, o contrato de partilha exige mais experiência dos agentes do Estado em negociar contrato de exploração e produção de petróleo. Isso porque se trata de um contrato mais complexo e, nessas circunstâncias, as companhias petrolíferas possuem uma facilidade maior, se comparadas ao Estado, em identificar o verdadeiro conteúdo econômico (o valor real) do contrato firmado.

Essa facilidade decorre do maior volume de informações disponível em favor da companhia, em especial no que se refere à exata compreensão dos custos envolvidos no projeto de exploração e produção de petróleo.

Os agentes do Estado, portanto, devem conhecer tanto quanto, ou até melhor do que as empresas exploradoras, os detalhes sobre riscos do negócio, custos de exploração, tecnologias envolvidas, qualidade do petróleo produzido etc.

Isso é essencial porque a rentabilidade do Estado depende, inclusive, da fixação de um teto que limita a recuperação de custos pelo contratante. Do contrário, o contrato de partilha poderá não ser rentável quando a real lucratividade do projeto for conhecida. Resumidamente, quando comparado ao modelo de concessão, o contrato de partilha de produção exige mais informações antes da exploração, sobre a real lucratividade do campo de petróleo.

3.4.2 – O Contrato de Concessão

O sistema de concessão é o mais antigo adotado no mundo e se confunde com a história da exploração de petróleo e gás. Iniciou-se no século XIX nos Estados Unidos e, no início do século passado, nos países do oriente médio (BNDES, 2009).

Diferentemente da partilha de produção, na concessão, a propriedade do petróleo extraído em uma certa área (o bloco objeto da concessão), e por um certo período de tempo (em regra, de vinte a trinta anos), é exclusiva do concessionário. Conforme o *caput* do art. 176 da Constituição de 1988: “*garantida ao concessionário à propriedade do produto da lavra*”.

Desde a outorga da concessão, o concessionário detém uma modalidade de direitos absolutos sobre certa área objeto da concessão, o que lhe permite pesquisar, extrair e vender qualquer quantidade de petróleo, em troca de uma compensação de natureza financeira.

No contrato via concessão, na indústria do petróleo e gás o Estado é o titular dos direitos sobre os hidrocarbonetos, podendo ser representado por uma agência estatal (como a ANP no Brasil) ou empresa pública. Esta concede a uma ou mais companhias de petróleo nacionais ou estrangeiras (o concessionário) o direito exclusivo de explorar e produzir hidrocarbonetos, por sua conta e risco. As empresas tornam-se proprietárias do óleo e gás produzidos, podendo deles dispor livremente, desde que sejam respeitadas as regras do contrato e os mecanismos de taxaço aplicáveis.

Ao se tornar o proprietário do petróleo extraído, o concessionário deverá pagar ao Estado, em dinheiro, os tributos incidentes sobre a renda (imposto de renda, contribuições etc.) e os *royalties*, remuneração incidente sobre a receita bruta auferida com a produção do petróleo, a ser pago em dinheiro (mais comum) ou em petróleo (*in natura*).

O Estado realizará por meio de órgão competente, o acompanhamento e a fiscalização das operações desenvolvidas pelas concessionárias, determinando os níveis de incidência das participações governamentais devidas⁸, tais como bônus de assinatura (pago na assinatura do contrato de concessão), participação especial (sobre lucros extraordinários do projeto de exploração e produção de petróleo, se níveis elevados de petróleo forem produzidos) e taxa por ocupação ou retenção da área. Tanto o bônus de assinatura como o pagamento pela ocupação ou retenção de área constitui receita da ANP para o financiamento de suas atividades.

⁸Para obter informações mais detalhadas, inclusive de evolução das arrecadações, consultar páginas 24 e 25 no capítulo 2.

Comparativamente, a regulamentação da indústria de petróleo nos Estados Unidos, através do contrato de concessão, é diferenciada entre os níveis governamentais (federal e estadual), assim como por segmentos (*upstream, midstream e downstream*).⁹

Há fatores relevantes no que diz respeito às características particulares encontradas quando comparamos as legislações no Brasil e nos EUA, que embora utilizando o mesmo modelo de regulamentação, guardam diferenças visíveis. Cabe destacar a taxa que incorre, as quais seguem princípios diferentes. Por exemplo, os *royalties* no Brasil obedecem a uma porcentagem máxima de 10% sobre o valor da produção e não podem ser pagos *in natura* como nos Estados Unidos, sendo que a legislação americana prevê em áreas *offshore* o pagamento de royalties equivalentes a 1/6 do valor da produção.

Essas diferenças demonstram que o modelo de concessões pode ser modificado a fim de se adaptar a diferentes realidades geológicas e econômicas e atender aos objetivos próprios de cada região, país ou ambiente exploratório, seja no aumento da arrecadação governamental, seja no estímulo a exploração e produção de áreas desafiadoras.

Na concessão, o Estado não assume qualquer risco com o custo da exploração, desenvolvimento, execução das obras e produção de petróleo. O risco do Estado é o de, no máximo, verificar a ocorrência de leilões negativos (isto é, sem que qualquer interessado apresente oferta) e, assim, ver adiada a exploração do petróleo nos campos ofertados em licitação.

O risco de exploração é de responsabilidade do concessionário, em caráter exclusivo, ou seja, o concessionário possui a obrigação de arcar com todos os prejuízos em que venha a incorrer, sem direito a qualquer pagamento, reembolso ou indenização, caso não haja descoberta comercial no bloco concedido ou caso o volume de petróleo produzido seja insuficiente para a recuperação dos investimentos realizados e o reembolso das despesas direta ou indiretamente incorridas.

O contrato de concessão propicia ao Estado um menor controle sobre as fases de exploração e produção, bem como um menor controle sobre a política comercial (comercialização) do petróleo extraído, que é de propriedade do concessionário e que,

⁹*Upstream*: Engloba as atividades de busca, identificação e localização das fontes de óleo, e ainda o transporte deste óleo extraído até as refinarias, onde será processado. Resumindo, são as atividades de exploração, perfuração e produção.

Midstream: É a fase em que as matérias-primas são transformadas em produtos prontos para uso específico (gasolina, diesel querosene, GLP, ...). São as atividades de refinamento.

Downstream: É a parte logística. Transporte dos produtos da refinaria até os locais de consumo. Compreendendo o transporte, distribuição e comercialização.

portanto, decide a quem vende e a quanto vende, bem como se exporta ou não. O concessionário, então, possui o direito de controlar integralmente o processo, da exploração à comercialização, em uma área específica e por certo período de tempo.

Mas é comum em diversos países, inclusive no Brasil, a possibilidade de o Estado restringir a venda ou exportação do petróleo, cru ou refinado, por exemplo, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no país, ou se o interesse ou a emergência nacional assim o exigir.

Nesse contrato, ao assegurar-se o direito de propriedade do petróleo extraído ao concessionário, cabe a este formular sua política comercial de venda do petróleo, tais como exportar o óleo cru, vendê-lo a refinarias para que abasteça o mercado interno ou até mesmo a exportação dos derivados do refino de petróleo.

Assegura-se ao concessionário a livre disposição dos volumes de petróleo e gás natural por ele recebido no ponto de medição da produção.

Mas, mesmo no regime de concessão, o Estado pode restringir a amplitude da política comercial do concessionário.

Por exemplo, no Brasil, em caso de emergência nacional que possa colocar em risco o fornecimento de petróleo no território nacional, em ato do Presidente da República ou do Congresso Nacional, se houver necessidade de limitar exportações de petróleo, poderá a ANP, mediante notificação por escrito, com antecedência de 30 (trinta) dias, determinar que o concessionário atenda, com petróleo por ele produzido, às necessidades do mercado interno ou de composição dos estoques do País¹⁰. A participação¹¹ do concessionário será feita, em cada mês, na proporção de sua participação na produção nacional de petróleo e gás natural.

O *Decreto nº 2.926, de 1999*, sujeita à autorização da ANP a exportação de petróleo e seus derivados, atividade que poderá ser realizada por qualquer empresa ou consórcio de empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País, desde que detentora de autorização expedida pela ANP. E, como diretriz básica, a atividade de exportação obedecerá às prioridades fixadas pelo CNPE – Conselho Nacional de Política Energética, ao fixar a política energética nacional e não deverá comprometer as necessidades de abastecimento nacional.

Além disso, poderá ocorrer a criação de um imposto de exportação para o petróleo, em

¹⁰ A Res. nº 7, de 2001, do CNPE, criou o Comitê Técnico nº 4, o qual é responsável por realizar uma análise custo/benefício e eventualmente propor a criação de um sistema nacional de estoque de combustíveis e um plano anual de estoques estratégicos de combustíveis, bem como propor um plano de contingências que minimize os impactos no suprimento de combustíveis que possam ser provocados por eventos tais como greves, acidentes ou conflitos externos.

¹¹ A Res. nº 8, de 2003, do CNPE, confere ao Ministério de Minas e Energia competência para fixar a relação ideal entre o volume de reservas do País e o nível de produção de petróleo e gás natural.

alíquota considerável, a fim de desestimular a exportação. Esse imposto, por exemplo, poderia incidir apenas se o preço do barril do petróleo alcançasse um valor elevado.

3.4.3 - Concessão e Partilha de Produção: Vantagens e Desvantagens.

Resumimos a seguir, de acordo com o que estudamos; as vantagens e desvantagens de cada modelo regulatório de exploração de petróleo.

As vantagens da concessão

Primeiro, o regime de concessão possui regras simples, claras e estáveis, vigentes em conformidade com a Lei do Petróleo em vigor, capazes de gerar segurança jurídica.

Segundo, o aumento da participação do Estado na concessão é progressivo, ou seja, a arrecadação com o aumento no volume de produção está garantida pelo sistema de participações especiais, tornando a arrecadação no modelo de concessão mais segura.

Terceiro, o modelo de concessão é adotado em países com elevado grau de amadurecimento de suas instituições jurídicas, especialmente quanto ao regime fiscal-tributário, por exemplo, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega e Canadá.

Quarto, as receitas governamentais obtidas com o contrato de partilha de produção podem ser obtidas, de forma idêntica, através do contrato de concessão, por exemplo, por meio da ampliação das alíquotas de participação especial ou pela reformulação do sistema de leilões, a fim de torná-los mais competitivos.

Quinto, o custo de monitoramento e administração do contrato de concessão, pelo Estado, é mais baixo, o que facilita a efetividade da ação fiscalizadora do órgão regulador (ANP).

Sexto, o Estado não assume qualquer risco inicial (o risco do Estado é o de, no máximo, verificar a ocorrência de leilões negativos e, assim, ver adiada a exploração do petróleo nos campos ofertados em licitação).

Sétimo, os *royalties* garantem um ganho mínimo ao Estado, pois são pagos desde o primeiro barril de petróleo extraído, pouco importando se o volume de produção será ou não suficiente para compensar os gastos realizados pelo concessionário.

Oitavo, o pagamento de bônus de assinatura, mais comum na concessão do que na partilha, garante ao Estado um renda inicial, isto é, antes de o petróleo ser produzido; o

pagamento de *royalties* produz efeito semelhante.

Nono, além de gerar receita ao Estado já no início do projeto, o bônus de assinatura requer menor monitoramento administrativo do Estado no recolhimento de tal receita.

Décimo, o contrato de concessão é mais aceito pelas companhias petrolíferas do que a partilha de produção se o histórico do país no setor de petróleo não apresenta muitos projetos bem sucedidos.

Décimo primeiro, em cenário de exploração de petróleo incerto (pouca informação disponível sobre a real lucratividade do campo), o modelo mais adequado a ser adotado é o de concessão com taxa especial de retorno, porque exige menos informações antes da exploração para o contratante.

As desvantagens da concessão

Primeiro, a propriedade do petróleo extraído é exclusiva do concessionário, o que diminui o poder de o Estado exercer política comercial no setor de petróleo, tais como definir o preço do petróleo, decidir qual volume será mantido no mercado interno e enviado às refinarias, decidir qual volume de petróleo será exportado etc.

Segundo, o contrato de concessão propicia ao Estado um menor controle sobre as fases de exploração e produção, bem como um menor controle sobre a política comercial (comercialização) do petróleo extraído, que é de propriedade do concessionário e que, portanto, decide a quem vende e a quanto vende, bem como se exporta ou não. Mas o Estado pode impor limite na comercialização, qual seja, exigir que os concessionários, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no País, atendam prioritariamente às necessidades do mercado interno. Isso é possível porque a lei prevê que compete à ANP autorizar as exportações de petróleo e seus derivados, o que lhe confere poder regulador para limitar ou impedir certos tipos de comercialização, se o interesse ou a emergência nacional assim o exigir.

Terceiro, o bônus de assinatura pode desencorajar o investimento, especialmente se há risco geológico (o campo pode não ser produtivo). De toda forma, se o ambiente é de incerteza quanto à produtividade do campo, o bônus a ser pago será menor do que o valor presente do recurso mineral depositado.

Quarto, o pagamento de bônus de assinatura reduz o grau de concorrência no setor, porque apenas as empresas com muito capital disponível podem fazer esse tipo de pagamento

antecipado. A solução seria substituir os bônus de assinatura por uma alíquota maior de *royalties*, a ser ofertada pelo concessionário na disputa licitatória.

Quinto, como o cálculo da participação especial permite o abatimento das despesas com os custos de exploração, desenvolvimento e produção, ocorrendo incentivos para que as companhias exploradoras superestimem o valor de custos; há, também, maior custo para o Estado no monitoramento da contabilidade de tais custos.

Sexto, a participação especial está fincada em critérios que consideram apenas o volume de petróleo produzido e não o valor do barril de petróleo, o que cria distorções prejudiciais ao Estado (isto é, uma participação na renda total extremamente favorável ao contratante) sempre que o valor do petróleo superar o previsto e os custos de exploração e produção forem inferiores aos calculados (e vice-versa, isto é, a vantagem do Estado ocorre quando os preços do petróleo caem e os custos se mostram superiores ao esperado). O ideal seria combinar, no cálculo da participação especial, ambos os critérios: volume de produção e valor de mercado do barril do petróleo.

As vantagens da partilha de produção

Primeiro, na partilha de produção, o Estado possui maior controle sobre a operação realizada pelo contratante nas diversas etapas (da exploração à produção), se comparado ao modelo concessão.

Segundo, a partilha de produção existe em diversos países com alta produção de petróleo, em especial naqueles de modelo jurídico-institucional, inclusive fiscal-tributário, pouco desenvolvido.

Terceiro, o petróleo extraído é de propriedade do Estado, o qual o partilha com o contratante, de acordo com o seguinte padrão: entrega-se ao contratante, geralmente em petróleo (admite-se em dinheiro), a parcela de petróleo, chamada de *cost oil*, necessária à recuperação de seus custos, integrais ou limitados, se houver essa limitação no contrato; a parcela restante, chamada de *profit oil*, é dividida entre o Estado e o contratante, em proporção definida no contrato, a qual pode ser progressiva, cabendo ao contratante pagar os tributos incidentes sobre sua fatia no *profit oil*.

Quarto, a inserção de cláusula de limitação de recuperação de custos pelo contratante constitui mecanismo eficaz aos interesses do Estado, porque garante a existência do *profit oil* arrecadado em favor do Estado, mesmo que o projeto não tenha lucratividade.

Quinto, a fração de *profit oil* pertencente ao Estado pode assumir a forma progressiva, assemelhando-se a uma participação especial, mas essa vantagem só ocorrerá se a recuperação de custos for limitada por cláusula do contrato.

As desvantagens da partilha de produção

Primeiro, trata-se de contrato mais complexo e custoso para o Estado administrar e monitorar. Todas as despesas que o contratante incorrer devem ser previamente aprovadas pelo Estado.

Segundo, como os ativos (o petróleo produzido) pertencem ao Estado, o valor de mercado das empresas contratadas cai, porque elas não poderão lançar em sua contabilidade ativos que pertencem ao Estado. Isso pode dificultar a obtenção de recursos financeiros pelas empresas, a fim de conduzir os investimentos exigidos pelo projeto. Nesse momento, o Estado pode ser chamado a investir, especialmente nas fases iniciais do projeto (exploração), o que representa um risco maior para o Estado (o campo pode não ser produtivo) gerando altos custos e pouco retorno.

Terceiro, se não for negociada uma cláusula de barreira (limite, teto) na recuperação de custos pela contratante, todos os custos vão ser reembolsados, resultando em pouco zelo, pelo contratante, em relação às despesas, levando a um superfaturamento de suas despesas.

Quarto, como exige alteração de norma constitucional e também infraconstitucional para operar, a partilha de produção poderá retardar o desenvolvimento do setor (atraso nas rodadas de licitações do pré-sal, por exemplo), enquanto o País aguardar a alteração legislativa.

Quinto, a negociação de um contrato de partilha é extremamente complexa; exige que os agentes do Estado conheçam tanto quanto, ou melhor, que as empresas exploradoras, detalhes sobre os riscos do negócio, os custos de exploração, as tecnologias envolvidas, a qualidade do petróleo produzido etc. Isso é importante porque a rentabilidade do Estado depende, inclusive, da fixação de um teto que limite a recuperação de custos pelo contratante. Do contrário, o contrato de partilha poderá ficar muito inapropriado quando a real lucratividade do projeto for conhecida.

Sexto, o contrato de partilha de produção é de adoção mais difícil se o passado do país registra poucos projetos bem sucedidos de produção de petróleo.

Sétimo, se comparado ao modelo de concessão, o contrato de partilha de produção exige mais informações antes de atingir a real lucratividade do campo de petróleo.

Diante do que foi apresentado e considerando que no setor de petróleo os principais objetivos do Estado são:

- a) garantir a maior parcela possível de renda ao Estado, respeitada a regra da progressividade, e manter baixos os custos de produção;
- b) garantir um mínimo de renda ao Estado em cada momento de execução do contrato;
- c) atrair investidores.

Em minha opinião, considerando as vantagens e desvantagens das duas modalidades, o contrato de concessão atende aos objetivos, uma vez que vem apresentando bons resultados no que diz respeito aos níveis de arrecadações governamentais, por meio de Bônus de Assinatura, *Royalties*, Participações Especiais e outras taxas. A arrecadação através dos *royalties* garante uma renda mínima ao Estado, dado que ocorre desde o início da produção, os custos não são de responsabilidade do Estado, o que é de fundamental importância, pois garante maior regulamentação e menores riscos. Além disso, a estabilidade jurídica, política e macroeconômica já adotada no modelo garante a atração de investimentos privados nacionais e estrangeiros, elemento fundamental e indispensável ao desenvolvimento do setor.

CONCLUSÃO

A teoria econômica da regulamentação tem por pressuposto a necessidade da intervenção do Estado na economia. O setor petrolífero brasileiro surgiu regulamentado, visto que a regulamentação passa a existir com a industrialização. O estudo da bibliografia do presente trabalho mostra que não está em pauta discutir a continuação da regulamentação, mas os desafios de regulamentar e fundamentalmente, a distribuição da receita entre capital privado e Estado, União, estados e municípios.

A Regulamentação do petróleo no Brasil vem historicamente apresentando contínua evolução, considerando o modelo de concessão pré e pós Lei 9478/97. Porém, apesar dos expressivos resultados conseguidos pela indústria sob o modelo de concessão, a descoberta das reservas do pré-sal abriu uma nova fronteira exploratória em águas territoriais brasileiras, mas com altos níveis de incertezas e riscos sobre suas peculiaridades.

A abertura do mercado brasileiro de petróleo em suas fases de exploração e produção, anteriormente monopólio da Petrobras mostrou-se fundamental para o aumento dos investimentos e do desenvolvimento da indústria petrolífera, fortalecendo a participação do petróleo na economia e a segurança no abastecimento. Até mesmo contrariando o que se poderia pensar em um primeiro momento do monopólio, foi capaz de levar à valorização de mercado e da própria Petrobras.

O objetivo desta pesquisa foi analisar com base na teoria da regulamentação econômica, as propostas e riscos de mudança na regulamentação do petróleo na área pré-sal, comparando as diferenças entre o modelo atual e o proposto, além de apontar os riscos de exploração dos recursos naturais.

Nesta pesquisa foram adotadas duas hipóteses, a primeira hipótese é de que o Brasil enfrenta um processo de doença holandesa. Avaliamos se este último está trazendo, como consequência, um processo de desindustrialização. A segunda hipótese foi de que o regime de concessão, atualmente adotado no Brasil, deverá ser mantido em contrapartida ao modelo de partilha, proposto para regulamentar a área pré-sal.

Para comprovarmos a primeira hipótese, apresentamos a evolução das exportações de produtos básicos, comprovando a concentração de inovações voltada para os setores ligados a *commodities*, em comparação com a redução da diversidade dos produtos mais dinâmicos da

economia, além da valorização cambial. Efeitos que indicam claramente a doença holandesa. Apresentamos também ideias presentes na literatura de autores como Bresser Pereira e Antônio Correa de Lacerda, autores que desenvolvem inúmeros estudos sobre esses riscos no Brasil.

Na comprovação da segunda hipótese, estudamos historicamente a regulamentação do petróleo no Brasil, o regime de concessão, identificando sua evolução quanto ao ambiente institucional, desenvolvimento do setor, arrecadações e participação do Estado na promoção da regulamentação, como também, comparando as vantagens e desvantagens de cada regime. Apresentamos também a teoria da regulamentação econômica, que deu suporte teórico a esta pesquisa.

A metodologia utilizada para o presente trabalho foi inicialmente o levantamento de uma bibliografia pertinente ao tema seguido de um estudo sob a ótica da regulamentação econômica. Além disso, um levantamento de dados das principais fontes, como ANP, Petrobrás, MME, BNDES e Senado Federal, entre outras. Ainda, utilizamos estudos de associações independentes como IEDI.

A fim de cumprir o primeiro objetivo da pesquisa, que é mostrar que existe a doença holandesa no Brasil, estudamos a teoria da doença holandesa. Entendemos por este fenômeno, decorrente da existência de recursos naturais abundantes que geram vantagens comparativas ao país que os possui e, segundo os mecanismos de mercado, podem levá-lo a se especializar na produção destes bens e não se industrializar ou acabar se desindustrializando, o que inibiria o processo de desenvolvimento econômico.

Um dos principais fatores que podemos identificar é a especialização do Brasil no setor *commodities*, intensificando o fato do país sofrer um processo de desindustrialização, ou de até mesmo de já se encontrar em tal processo. A partir da teoria sobre a doença holandesa, identificamos no Brasil forte dependência das suas receitas comerciais advindas da exportação de produtos básicos, ou de baixo valor agregado, que representavam 29% em 2006 nas exportações totais, aumentando para 45% em 2010, enquanto os produtos manufaturados representavam 54% em 2006 caindo para 39% em 2010, conforme apresentados na página 31.

Este processo ocorre por meio do aumento do poder de compra da moeda nacional, resultando em perda de mercado para as exportações industriais e em maior concorrência no

mercado doméstico pela importação de similares estrangeiros.

Além da ampliação relativa do peso dos recursos naturais, tornando as receitas de exportação mais voláteis, associadas ao ciclo de preço desses produtos, nas bolsas de *commodities* internacionais, o que conseqüentemente contamina a trajetória da taxa de câmbio, gerando valorização cambial e demais distorções de fatores de competitividade.

Podemos observar a ocorrência desse fator a partir de 2005, e se compararmos a valorização dos últimos seis anos, o real se apreciou 37%, conforme apresentado na página 34. O processo de valorização contínua do real representa grandes efeitos negativos à estrutura produtiva brasileira, resultando na perda de competitividade no mercado externo (*exceto commodities*). Embora a sobrevalorização do real possa trazer resultados de curto prazo, por exemplo, no combate à inflação, no médio e longo prazo inviabiliza o desenvolvimento.

O câmbio é o principal fator da perda de competitividade da indústria, mas o aumento dos preços das *commodities* também foi um fator importante no aumento da participação dos produtos básicos.

O Brasil possui a vantagem de poder ser forte na atividade agropecuária, sem que isso signifique abrir mão de desenvolver a sua estrutura industrial e de serviços. Porém, há a necessidade de superar a “doença holandesa” para preservar e fortalecer a estrutura produtiva.

Alguns dos segmentos das cadeias produtivas brasileiras já atingiram níveis de competitividade internacional, outros precisam de apoio para ampliar o seu dinamismo, assim como há aqueles com altas debilidades de produção e desenvolvimento locais. Cada caso tem a sua especificidade, que exige e vai exigir políticas e estratégias diferenciadas.

De acordo com o que vimos até aqui, concluimos que há forte indicação de desindustrialização brasileira causada pela doença holandesa, evidenciada pela valorização cambial e a redução na participação dos setores com maior conteúdo tecnológico no valor adicionado da indústria, e estes são os que reúnem melhores condições para gerar bons efeitos produtivos e rendimentos de escala crescentes para o setor industrial da economia, possibilitando um crescimento consistente da renda e do PIB.

Portanto, podemos afirmar que a melhor forma de amenizar o mal da doença holandesa é fomentar o setor industrial exportador e seu contínuo desenvolvimento tecnológico, atuando na administração do câmbio e utilizar formas adequadas de utilização das receitas das exportações de *commodities*. Essas receitas deverão ser usadas na aplicação

em capital humano, investimentos no setor, pesquisas em fontes renováveis de energia, ou seja, devem ser aplicadas em fontes que gerarão riqueza no futuro.

Em relação à segunda hipótese, defendemos a manutenção do contrato de concessão atualmente adotado no Brasil, pois, entendemos que a regulamentação evoluiu no país, como instrumento de promoção do setor, as instituições se tornaram mais eficientes. Apesar de muitos desafios a serem superados na regulamentação na área pré-sal.

Se compararmos as vantagens de cada modelo, aquela que mais se destaca na partilha de produção é o aumento da participação estatal. Porém, um aumento da participação estatal em favor do Estado, sem que haja uma real análise das prospecções geológicas, custos de produção ou venda de petróleo, poderá servir como desestímulo aos investimentos, o que, em consequência, poderá reduzir a produção.

Além disso, é importante questionar se a participação direta do Estado nas rendas derivadas da produção de petróleo, por meio da partilha de produção, não inibirá o interesse e investimento das companhias petrolíferas e para que este fator não ocorra é importante analisar se o Brasil apresenta as seguintes características:

- a) o potencial geológico é atrativo, isto é, há baixo risco geológico, baixo custo de extração, alto potencial produtivo do campo e alta qualidade do petróleo;
- b) o Estado possui estabilidade política e macroeconômica;
- c) o Estado possui força para negociar, isto é, não há países competidores na região e o Estado disponibiliza à companhia petrolífera meios eficientes de escoamento da produção;
- d) o Estado possui experiência para negociar;
- e) o Estado possui reservas provadas;
- f) há regras jurídicas que permitem que as companhias contabilizem barris em seus ativos.

Considerando a evolução do modelo de concessão, destacamos alguns dados importantes. As participações governamentais na indústria brasileira do petróleo, no período analisado, apresentam expressivo crescimento, principalmente no que se refere aos *royalties* que passaram de R\$ 284 milhões em 1998, para R\$ 9.930 bilhões em 2010 e as Participações Especiais passaram de R\$ 1.039 bilhão em 2000, para R\$ 11.670 bilhões em 2010. Conforme destacado na página 24.

Cabe destacar que, o modelo atual vem gerando avanço nas técnicas de exploração e produção e o conseqüente progresso do conhecimento da geologia dos reservatórios, e

também um melhor entendimento dos mecanismos de produção. A adoção de melhor tecnologia de perfuração permitiu atingir maiores profundidades e enfrentar condições diversas de temperatura e pressão. Assim como o papel estratégico da posse dos hidrocarbonetos pelos governos nacionais também foi um importante fator de aprimoramento. Todos esses fatores levaram a mudanças nas regras de concessão de áreas de exploração, remuneração dos agentes envolvidos (empresas e governos), além de estipular regras para investimentos, formação de mão de obra local, transferência de tecnologia e regras de comercialização, tudo isso contribui para assegurar o abastecimento interno.

A preservação do modelo regulatório aumenta também a confiança dos investidores que fogem de mercados volúveis. Mantendo o modelo atual, o Estado não abre mão da estabilidade das regras do setor, podendo aumentar sua participação na arrecadação e melhorar a utilização dos recursos, reforçando seu compromisso com o bem estar da sociedade brasileira.

Diante do que foi estudado, não nos parece viável a elaboração de um novo marco regulatório exclusivo para a área pré-sal do petróleo, sob o regime de partilha, como está sendo proposto, tendo em vista os resultados obtidos desde a Lei 9.478/1997 com os contratos de concessão. Entendemos que a manutenção do regime atual de regulamentação é fundamental para estabilidade do mercado petrolífero brasileiro, oferecendo continuidade à construção histórica de segurança no setor.

BIBLIOGRAFIA

ALVEAL, C.A. *Evolução da Indústria Brasileira de Petróleo*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001.

BASTOS, Ricardo Fagundes; SENA, Ricardo Almeida. *Uma análise comparativa entre os modelos de concessão e de partilha do setor petrolífero*. Projeto de graduação apresentado ao curso de engenharia do petróleo da escola politécnica. Rio de Janeiro: Escola Politécnica, UFRJ, 2010.

BNDES, Relatório I – *Regimes Jurídicos Regulatórios e Contratuais de E & P de Petróleo e Gás Natural*, São Paulo, Brasil, 2009.

BRESSER Pereira, L.C; MARCONI, N. "Existe doença holandesa no Brasil?". Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

_____. "Doença Holandesa e Desindustrialização". Valor Econômico, 25 de novembro de 2009.

BRESSER Pereira, L.C. *Brasil vive desindustrialização*. Folha de São Paulo, 29 de agosto de 2010.

_____. *A Tendência à Sobreapreciação da Taxa de Câmbio*. Texto para discussão 183, FGV – EESP, 2009.

CLÔ, Alberto. *Oil Economics and Policy*. Bologna: SEPS – European Secretariat for Scientific Publications, 2000.

FERRO, Fernando; TEIXEIRA, Paulo. *Os Desafios do Pré-sal*, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 78 p. – (Série cadernos de altos estudos; n. 5)

FIANI, Ronaldo . *Afinal, a quais interesses serve a regulamentação?* Campinas, São Paulo: Economia e Sociedade, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, 2004.

_____. *Teoria da Regulamentação Econômica: Estado atual e perspectivas futuras*. UFRJ, 1998. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br>

FREITAS, Paulo Springer; VIEGAS, Paulo Roberto Alonso; CHAVES, Francisco. E.C; GOMES, Carlos J. V. *Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-sal*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm.

FRISCHTAK, Cláudio; GIMENES Andrea. *A Tributação sobre o Pré-sal e a Constituição de um Fundo de Modernização de Infra Estrutura*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI. Instituto Talento Brasil – ITB, 2008.

GOMES, Carlos J. V. *O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: O Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm.

LACERDA, Antônio. C; NOGUEIRA, R. H. *Novas evidências sobre os impactos da valorização cambial na estrutura produtiva brasileira*. São Paulo: in Seminário PUC/SP, 2008. Disponível em http://www.pucsp.br/eitt/downloads/vi_ciclo_lacerda_novas_evidencias.pdf

NASSIF, André. *Há evidências de desindustrialização no Brasil?* Texto para discussão 108. Rio de Janeiro, 2006.

PINTO JÚNIOR, H. Q. *O novo marco da indústria do petróleo e a estrutura de arrecadação de Royalties*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia. UFRJ, 2008.

PINTO Júnior, H.Q; SILVEIRA, Joyce. P. *Aspectos Teóricos de Regulamentação Econômica: Controle de Preços*. ANP, 1999.

POSTALI, Fernando. *Renda Mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

SANDRONI, P. *Novíssimo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 2001.

VERÍSSIMO, Michele P. *Doença Holandesa no Brasil: Ensaio sobre a taxa de câmbio, perfil exportador, desindustrialização e crescimento econômico*. Tese de Doutorado em Economia apresentada ao Programa de Pós-Graduação. Minas Gerais: Instituto de Economia, UFU, 2010.

SITES

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Participações Governamentais e de Terceiros*. Consolidação das Participações Governamentais. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?id=518>. Acesso em agosto de 2011.

BCB. Banco Central do Brasil. *Economia e Finanças*. Boletim do BC. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2010/rel2010cap1p.pdf>. Acesso em setembro de 2011.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. <http://www.bnds.gov.br>. Acesso em novembro de 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. <http://www.ipea.gov.br> e <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em setembro de 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em agosto de 2010.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS - UFRJ. <http://www.ie.ufrj.br>. Acesso em abril de 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em agosto de 2011.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. <http://www.mme.gov.br>. Acesso em outubro de 2010.

OANDA – FOREX TRADING AND EXCHANGE RATES SERVICES. <http://www.oanda.com/>. Acesso em setembro de 2011.

PETROBRAS. <http://www.petrobras.com.br>. Acesso em abril de 2011.

SENADO FEDERAL. <http://www.senado.gov.br>. Acesso em agosto de 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em maio de 2010.

ANEXO I – Alterações no Art. 177 da constituição Federal

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 - A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I e II deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º - A lei 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.

