



CADERNO OPINIÃO

ANO ELEITORAL É SEMPRE ASSIM, E QUEM NÃO ESTÁ ACOSTUMADO? OS PERIGOS DA DESCONTINUIDADE NAS POLÍTICAS PARA O SETOR DE ÓLEO E GÁS.

AUTORA

Fernanda Delgado

outubro.2018

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

PESQUISADORES

Angélica Marcia dos Santos
Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes
Fernanda de Freitas Moraes
Guilherme Armando de Almeida Pereira
Isabella Vaz Leal da Costa
Larissa de Oliveira Resende
Mariana Weiss de Abreu
Pedro Henrique Gonçalves Neves
Tamar Roitman
Tatiana de Fátima Bruce da Silva
Vanderlei Affonso Martins

CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell
Magda Chambriard
Milas Evangelista de Souza
Nelson Narciso Filho
Paulo César Fernandes da Cunha



OPINIÃO

ANO ELEITORAL É SEMPRE ASSIM, E QUEM NÃO ESTÁ ACOSTUMADO? OS PERIGOS DA DESCONTINUIDADE NAS POLÍTICAS PARA O SETOR DE ÓLEO E GÁS

Fernanda Delgado,
FGV Energia

O Brasil é, há muito, o país do futuro. Da mesma forma que Deus é brasileiro e tantas outras máximas que permeiam os ditados populares e dão esperança ao dia a dia do brasileiro. *Pari passu*, o Brasil não perde a oportunidade de perder uma oportunidade e tantas outras máximas que destacam um sentimento brasileiro de proposital auto sabotagem.

De todos os setores industriais que já passaram pela gangorra econômica-regulatória-política brasileira, o setor energético não foi diferente. Mudanças regulatórias constantes, altos percentuais de proteção à indústria local, ausência de leilões, operações de investigação do Ministério Público, sucessivas comprovações de má gestão da estatal petrolífera em um pano de fundo político, no mínimo irregular, colocaram o Brasil para trás na corrida por investimentos externos, e, por conseguinte, no *catching-up* de crescimento econômico. Acrescenta-se a isso o controle dos

preços dos derivados do petróleo (ainda que não sobre sua totalidade) que data dos anos 2000, acompanhado de uma não priorização do *downstream* e o colapso no abastecimento foi certo.

Tantas barreiras afastaram novos investidores e tiraram da mesa a possibilidade de se criar um mercado competitivo, que traria concorrência de serviços e principalmente, de preços.

No meio desse cenário pessimista a Petrobras tem um papel importante por ser, de fato, o principal *player* do setor e de ser monopólio em alguns elos dessa cadeia. Os anúncios dos planos de investimento da companhia são ansiosamente acompanhados pelo mercado, uma vez que ela é a maior compradora de equipamentos e serviços dessa indústria do país. Acompanhou-se com atenção o desenvolvimento do pré-sal desde 2006, e os anúncios de recorde de produção assim como do calendário *fast track* de compras de cascos e equipamentos *sub sea* que mobilizou toda a indústria. Viu-se, em 2008, o anúncio que em 2015, seriam produzidos 6MM bbl/d o que colocaria o país no rol dos maiores produtores de petróleo do mundo e tinha a OPEP de portas abertas para o Brasil.

É sabido o desenrolar dessa história e em 2018, produz-se, em média 2,6 MM bbl/d. Tudo no Brasil exige cautela. Se alguma coisa pode dar errado, dará.

Entretanto, desde o final de 2016, o governo tem tratado com afinho de destravar o setor buscando mais investimentos. A reação dos investidores

no Brasil, e ao Brasil, é reflexo das medidas que vêm sendo implantadas pelo governo brasileiro para atrair investimentos para o setor, que é um dos mais importantes no país (4% do PIB e um milhão de empregos diretos e indiretos (FGV, 2018¹)). No *upstream* muito tem funcionado. O mercado recebeu com bastante entusiasmo as notícias sobre o fim da regra do operador único no pré-sal, apesar de alguma desconfiança com o direito de preferência assegurado à Petrobras. São vários os operadores no pré-sal agora: Chevron, Equinor, Shell e Total (em blocos de produção) entre outras.

Também repercutiu muito bem o anúncio das mudanças nas exigências de conteúdo local, que reduziu à metade a necessidade de percentual para contratação de equipamentos que deixou de ser detalhada por itens e passará a ser global. São menores os índices de conteúdo local que reduziram a “indústria de multas” por descumprimento e deu maior flexibilidade às compras das operadoras. Para exploração em terra, por exemplo, o índice de conteúdo local é agora de 50%. Ainda no tema da flexibilização do conteúdo local, um estudo da consultoria internacional IHS Markit (2017) apontou que, com a mudança na política atual, o país poderá produzir, em 2025, um milhão de barris a mais por dia. Isso seria um nível 30% superior ao cenário previsto caso não haja alterações nesses parâmetros. Consequentemente, o número de empregos diretos e indiretos criados no setor aumentariam em 70 mil postos até 2020 e a arrecadação total de participações, em mais de US\$ 300 bilhões nos próximos cinco anos. Segundo ainda a IHS,

¹ <https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/caderno-de-metricas-industriais>

as regras atuais de conteúdo local implicam um sobre custo dos projetos de petróleo no país, estimados entre 15% e 22,5%, por conta dos preços maiores cobrados aqui.

As rodadas de áreas têm sido constantes e também bem recebidas, tanto em pré como em pós-sal. Bônus de assinaturas recordes foram obtidos em blocos como Libra (na 1ª rodada de partilha), C-M-789 (na 15ª rodada de concessão), Uirapuru (na 4ª rodada de partilha) com montantes de R\$ 15, R\$ 2,82 e R\$2,65 bilhões, respectivamente. A 5ª rodada de pré-sal arrecadou de quatro blocos no pré-sal R\$ 6,9 bilhões (US\$ 1,72 bilhão) em bônus de assinatura. Os resultados bem-sucedidos da quinta licitação do pré-sal atestaram o impacto positivo das regras favoráveis ao setor adotadas por Temer desde 2016, incluindo requisitos de conteúdo local menos rigorosos e, mais importante, mais flexibilidade no papel desempenhado pela Petrobras na área.

Ademais, os calendários de 2019 e 2020 já foram confirmados, assim como a oferta permanente de áreas². Em uma perspectiva otimista levando em conta o potencial das áreas leiloadas, de acordo com a ANP³, esse movimento deverá injetar na indústria um investimento direto de cerca de US\$ 83 bilhões, fazendo com que a cadeia do setor se movimente. Paralelamente, o valor arrecadado com os royalties do petróleo também deverá ajudar na retomada da economia do país e, principalmente, do Estado do Rio, um dos principais produtores de petróleo do país.

O contrato de partilha, estabelecido quando da descoberta do pré-sal, visando garantir maiores rendas para a União, já não assusta mais. Percentuais significativos de óleo lucro tem sido ofertados ao governo como 76,96% na área de Peroba e 75,86% na área de Alto de Cabo Frio Central, ambos na 3ª rodada. Óleo esse já sob a administração da PPSA⁴.

As discussões sobre a cessão onerosa e seu excedente já estão postas e em trâmite sob o olhar atento do mercado. Por outro lado, as instituições estão funcionando, mesmo com eventuais contradições. Há santidade de contratos, mas há também o desafio da complexidade. Seja no *front* tributário (o país é de longe aquele em que mais horas são gastas em *compliance* – para não mencionar o impacto dos tributos indiretos); seja no arcabouço legal (para além da necessária preservação e cumprimento dos contratos) o costume é resolver problemas regulatórios com mais regulação, criando exceções e novas regras.

Ainda assim, o ambiente político e um constante espectro de incerteza seguem pairando sob as cabeças do setor. Ano eleitoral é sempre assim, e quem não está acostumado? Faltam 3 dias para as eleições presidenciais mais decisivas dos últimos trinta anos. Ao contrário das demais, essas eleições não definirão somente os próximos quatro anos, mas terão impacto sobre toda uma geração. Difícil entender as estatísticas das pesquisas e mais difícil ainda entender as ideias dos candidatos para o setor energético, em

² <http://rodadas.anp.gov.br/pt/acumulacoes-marginais>

³ <http://www.anp.gov.br/>

⁴ <http://www.presalpetroleo.gov.br>

especial para o setor petrolífero. Em uma olhada rápida pelas últimas publicações e plataformas disponíveis dos candidatos mais relevantes à disputa da Presidência do Brasil, pode-se levantar algumas considerações deveras interessante:

- O candidato Ciro Gomes (PDT), por exemplo, tem dito que pretende expropriar as áreas de partilha da produção licitadas pelo governo Michel Temer depois do fim da operação única da Petrobras no pré-sal, o que poderia gerar traumas ao setor. Ainda assim vale destacar que esses pontos “disruptivos” teriam que passar pelo Congresso, que não parece pender a aprovação de medidas espalhafatosas. Defendeu, durante a greve dos caminhoneiros, a saída do presidente da Petrobras, Pedro Parente, do comando da estatal e afirmou que a atual política de preços da estatal é fraudulenta. Defende também a manutenção da Petrobras como estatal e a mudança na política de preços da Petrobras.

- Já Geraldo Alckmin (PSDB) defende a privatização do “entorno da Petrobras”, mas já defendeu a privatização total da empresa. Reafirma a manutenção da empresa como estatal, sobretudo no pré-sal e defende a atração de investimentos privados para o refino no Brasil e campos maduros, sobretudo no Nordeste. Advoga que a política de preços para a Petrobras proteja os consumidores e a inclusão de tecnólogos nos quadros da Petrobras

- Jair Bolsonaro (PSL) já votou contra e a favor do monopólio da Petrobras em diferentes ocasiões. Em junho último (2018), o pré-candidato à presidência votou favoravelmente ao PL que libera a Petrobras para vender até 70% das áreas cedidas onerosamente na Bacia de Santos. Entretanto, Jair Bolsonaro está concorrendo em uma plataforma pró-mercado, de abrir o setor

para a concorrência privada. Bolsonaro provavelmente ajudaria os reguladores a derrubar o quase monopólio da Petrobras no refino. Adicionalmente, defende o aumento do esforço exploratório em áreas terrestres e a importância do desenvolvimento dos plays de *shale gas* especialmente no interior do país. Defende a Privatização da Petrobras com *golden share*, mudanças na política de preços da Petrobras e a revogação de multa, confisco ou prisão imposta aos caminhoneiros.

- Por fim, Haddad (PT), parece ser o candidato que mais comentou sobre o setor. Entre as menções está a promessa de criação do programa “Gás a Preço Justo” e a meta de ampliar o parque nacional de refino de petróleo. Reforça em seu discurso o papel da Petrobras como indutora do desenvolvimento com retorno de investimentos nas empresas em áreas como biocombustíveis, fertilizantes e petroquímica. “O governo Haddad devolverá à Petrobras sua função de agente estratégico do desenvolvimento brasileiro, garantindo-a como empresa petrolífera verticalizada”, ao tempo em que a política de conteúdo local será retomada e aprimorada”. Trata o candidato também da revisão da política de preços de combustíveis, mas com preços acima dos custos de produção mencionando que “a Petrobras não pode ficar livre para fazer o que bem entender, devido ao poder de monopólio que detém”. As propostas do candidato indicam a maior mudança estrutural para o setor, tratando-se de um possível controle político e social da Petrobras.

A despeito dos efeitos deletérios que possam acontecer ao setor a depender do candidato vencedor, alguns aspectos precisam ter suas

soluções de continuidade tanto no *up* quanto no *downstream*. No *upstream* é preciso manter o calendário de rodadas e manter o órgão regulador (ANP) forte para que este possa defender os interesses nacionais. É preciso um olhar atento às licenças ambientais assim como o acompanhamento constante do governo dos resultados reais das políticas industriais para o setor, lembrando que quem não mede (resultados e externalidades positivas e negativas, por exemplo) não gerencia.

Os programas governamentais também precisam mostrar resultados. Quais as mais relevantes decisões que advieram do Gás para Crescer, do REATE, do Rota 2030 e do Combustível Brasil, por exemplo? Questões estruturantes ainda estão na mesa de discussão como o que fazer (e como fazer) com o excedente da cessão onerosa, rotas de escoamento do gás do pré-sal, uso do gás natural na matriz energética, acesso por terceiros aos terminais de GNL, os acessos aos dutos de passagem, entre inúmeras outras.

No *downstream* a agenda parece ainda mais extensa e árdua, pois perpassa por investimentos em refino com a imperiosa necessidade de se trazer concorrência e competitividade ao mercado de combustíveis e a distribuição de gás natural (lembrando que investimentos em infraestrutura são os únicos em que a oferta tem que estar à frente da demanda). Segundo a CNI (2018), faz-se mister privatizar os ativos de distribuição de gás natural dos governos estaduais, promover a venda dos ativos de distribuição da Petrobras ao maior número possível de novos compradores no processo de desinvestimento. Assim como incentivar os estados a avançar no

processo de liberalização do mercado de distribuição por: aprimoramento dos contratos de concessão existentes, buscando compatibilizá-los às melhores práticas regulatórias; criação e/ou fortalecimento das agências reguladoras estaduais, com introdução de mecanismos de independência (como mandato para a diretoria) e autonomia financeira; regulamentação das figuras do consumidor livre, autoprodutor e autoconsumidor, visando à concorrência na oferta da molécula; realização de processos periódicos de revisão tarifária; e organização de leilões de compra de gás natural por parte das distribuidoras (CBI, 2018).

Cabe ainda aproveitar o interesse da Petrobras em vender seus ativos na área de refino, para promover a atração de novos investimentos privados e a desconcentração do segmento, assim como monitorar o mercado nacional de combustíveis, visando inibir práticas abusivas, em particular no que tange à prática de preços acima dos praticados internacionalmente. Isso deve ocorrer mediante a manutenção da política de liberdade de preços, sem interferência do governo federal, que implique na perda de capacidade de investir e competir da Petrobras.

Por fim, revisar a política tributária para o mercado de gás e combustíveis. Somente um Estado mais eficiente e com instituições que transmitam os incentivos corretos, será capaz de lidar simultaneamente com a escassez de recursos, com grandes passivos sociais e com efeitos de rápida transição demográfica sobre os gastos com previdência e saúde. Os riscos pós-eleitorais para o setor de petróleo e gás provavelmente serão limitados.



Fernanda Delgado é Pesquisadora na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético, dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval, no Mestrado de Oficiais da Marinha do Brasil. Experiência Profissional em empresas relevantes, no Brasil e no exterior, como Petrobras, Deloitte, Vale SA, Vale Óleo e Gás, Universidade Gama Filho e Agência Marítima Dickinson. Na FGV Energia é responsável pelas linhas de pesquisa do setor de petróleo, gás e biocombustíveis, destacando-se: Descomissionamento, *Downstream*, Reservatórios de baixa permeabilidade, Reservas de gás natural, Veículos elétricos, Planejamento energético e Geopolítica dos recursos energéticos.

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.



fgv.br/energia

