Universidade de São Paulo
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Economia

Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil

Fernando Antonio Slaibe Postali

Orientador: Profº Drº Paulo Picchetti

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

São Paulo, Setembro de 2000.

Reitor
Prof. Dr. Jacques Marcovitch

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Prof. Dr. Eliseu Martins

Chefe do Departamento de Economia
Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni

FICHA CATALOGRÁFICA

Postali, Fernando Antonio Slaibe
Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil / Fernando Antonio Slaibe Postali. __ São Paulo : FEA/USP, 2000.
135 p.

Dissertação - Mestrado
Bibliografia.

1. Renda – Distribuição 2. Teoria da regulação (Economia) 3. Petróleo 4. Risco I. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP.

CDD – 339.2

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, ao meu orientador, profº Paulo Picchetti, pelo acompanhamento e dedicação, sem os quais este trabalho teria sido impossível;

Aos professores Francisco Anuatti, Elizabeth Farina e Décio Kadota, pelos comentários e pelas valiosas sugestões apresentadas;

A todos os professores do IPE com os quais tive a oportunidade de cursar disciplinas;

À CAPES, pela bolsa fornecida em parte do curso;

À minha família, pelo constante apoio;

A todos os amigos colegas do IPE, pelas várias sugestões apresentadas.

RESUMO:

O objetivo deste trabalho é apresentar uma resenha das principais contribuições teóricas sobre a regulação de recursos minerais não-renováveis, com vistas a avaliar algumas perspectivas sobre o futuro do setor de petróleo e gás natural no Brasil, objeto de substanciais transformações institucionais nos últimos anos. Inicialmente, apresenta-se um panorama histórico sobre o conceito de renda ao longo da literatura, procurando explicitar as peculiaridades da renda mineral. Argumentamos que a forma como o Governo tributa a renda mineral com vistas a extrair seus benefícios tem impacto sobre a percepção de risco do investidor privado, podendo alterar sua decisão de investir. Busca-se, fundamentalmente, avaliar sob que condições um tributo incidente sobre o setor de petróleo é neutro e que possíveis conseqüências o novo modelo institucional brasileiro terá sobre a atração de investimentos exploratórios.

ABSTRACT:

The goal of this work is to present a report of the main contributions in the regulation of non-renewable resources, searching to evaluate some of the perspectives about the future of the oil and natural gas sectors in Brazil, which have being the object of substantial institutional changes in the last years. To begin with, we present a historical overview about the idea of Rent along literature, trying to show the particularities of mineral rent. We argue that the way the Government taxes mineral rent, with the purpose of extracting its benefits, has an impact over investor's risk sensitiveness, possibly leading to a change of investment decision. We search mainly to evaluate under which conditions a tax over oil sector is neutral and which possible consequences the new Brazilian institutional model will have over the attraction of investments in exploration.

SUMÁRIO

Introdução 1

Capítulo 1: Renda Econômica, Renda Mineral e Regulação 3
1.1. O conceito de renda 3
1.2. A renda das minas 8
1.3. Direitos de propriedade e regulação 15

Capítulo 2: Distribuição de Riscos entre o Governo e os Investidores 26
2.1. Fontes de Incerteza 27
2.2. O papel do Governo e sua relação com investidores 31
2.3. Distribuição de riscos entre Governo e investidores 42

Capítulo 3: Tributação e neutralidade na Indústria do Petróleo 51
3.1. Critérios de avaliação 51
3.2. Tributos sobre a Indústria do Petróleo 62
3.3. Assimetria de Informações e Tributação 83
3.4. Síntese 93

Capítulo 4: Tributação dos setores de petróleo e gás natural no Brasil 95
4.1. Contexto histórico 95
4.2. A Lei do Petróleo 101
4.3. Compensações governamentais no Brasil 111
Anexo 4.1: Resultados da Primeira Rodada de Licitação 117
Anexo 4.2: Resultados da Segunda Rodada de Licitação 118

Organograma do investimento em exploração de petróleo no Brasil 119
Conclusões 120
Referências bibliográficas 126

INTRODUÇÃO

O regime de regulação do setor de petróleo e gás natural no Brasil vem sofrendo transformações substanciais nos últimos anos. O ponto de partida destas transformações foi a quebra do monopólio da Petrobrás nas atividades de exploração, desenvolvimento, produção e refino de óleo e gás, instituída pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995 e regulamentada pela Lei nº 9478/97.

Em termos gerais, a Lei do Petróleo autoriza o governo a contratar empresas privadas para operar as mencionadas atividades na indústria do Petróleo, em troca da participação governamental nos seus benefícios, já que a Constituição estabelece que a União é a única proprietária das riquezas minerais do subsolo. O processo de abertura do setor ao capital privado culminou em duas rodadas de licitação de áreas de exploração de petróleo e gás natural à iniciativa privada, realizadas em 1999 e 2000. Atualmente, além da Petrobrás, mais de dez empresas possuem projetos de exploração, aumentando a competitividade do setor e gerando perspectivas otimistas quanto ao futuro da produção de petróleo no Brasil. Como conseqüência, a União espera arrecadar cerca de R$ 60 bilhões nos próximos 20 anos a título de benefícios governamentais.

O objetivo deste trabalho é analisar a nova legislação do setor de petróleo e gás natural à luz de alguns modelos de regulação. Em particular, estamos interessados em analisar as formas de distribuição de riscos entre o governo e os investidores privados e de que forma a estrutura de benefícios governamentais contribui para isso. Busca-se, fundamentalmente, avaliar se as cargas tributárias incidentes sobre os projetos com vistas a extrair as rendas do governo é capaz de alterar a percepção de risco do investidor e, desta forma, influir em sua decisão de investir.

O trabalho se divide em quatro partes: no capítulo 1, abordamos o problema microeconômico fundamental com vistas a encontrar as razões básicas para a regulação do setor: além de uma conceituação de renda de recursos exauríveis,

descrevemos o problema das externalidades resultantes da falta de clareza quanto aos direitos de propriedade (*commom pool*) e as formas de solucioná-lo, tanto no âmbito privado quanto através da intervenção governamental.

O capítulo 2 versa sobre a divisão dos riscos entre o governo e os investidores privados. Nele, procuramos descrever como o poder público pode contribuir para minimizar os riscos políticos, além de partilhar parte do risco exploratório com as empresas privadas. O argumento é de que a aversão ao risco de ambas as partes torna ótimo que a União assuma parte da carga de incertezas que recai sobre a firma exploradora. Isso pode ser realizado através da construção de uma estrutura tributária que contenha pagamentos dependentes dos resultados do projeto.

No terceiro capítulo, procuramos descrever as principais formas de tributação do setor de óleo e gás, bem como avaliar seus impactos sobre o nível de investimento. Argumentamos que a base de incidência tributária deve ser mais próxima possível da renda do recurso, com vistas a evitar impactos distorcivos sobre a alocação dos investimentos. Além disso, analisamos o problema da assimetria de informação entre a agência reguladora e o concessionário quanto aos seus parâmetros de custo e, com base em modelos teóricos, procuramos criar um mecanismo de revelação através do oferecimento de um menu linear de contratos.

O capítulo 4, por fim, analisa a nova legislação do setor de petróleo e gás no Brasil à luz dos aspectos teóricos apresentados nos capítulos anteriores. O quinto capítulo traz considerações conclusivas.