

OPINIÃO

Atualizações sobre os programas governamentais do setor petrolífero e de combustíveis no Brasil

*Por Fernanda Delgado, Fernanda Moraes, Pedro Neves e Tamar Roitman**

No contexto da gestão pública, programa é um instrumento de organização da Ação Governamental que articula um conjunto de iniciativas públicas e privadas - projetos, atividades, financiamentos, incentivos fiscais e normas - e que visam à solução de um problema ou ao atendimento de uma demanda da sociedade, sendo mensurado por indicadores, metas regionalizadas e custos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

Atualmente, parece claro que um programa de governo que promova o desenvolvimento, como qualquer outro, precisa ser percebido pela sociedade como contributivo para o bem-estar social. Entretanto, o que se percebe, na prática, é que muitas dessas iniciativas consubstanciam-se em políticas sem metas claras e com ferramentas de acompanhamento pouco coordenadas. O Estado precisa se comprometer com um ciclo contínuo de melhorias, buscando soluções perenes a partir de um sistema de ajustes constantes.

Nesse esteio, vários foram (e são) os programas governamentais implementados para incentivar o setor petrolífero e de combustíveis nacional, entre eles: REATE, GÁS PARA CRESCER, RENOVABIO, COMBUSTÍVEL BRASIL, ROTA 2030. Esse breve texto busca pontuar as atualizações destas iniciativas, trazendo suas definições, seus espectros de atuação, suas principais contribuições e o estágio em que se encontram neste momento.

O PROGRAMA REATE

O Programa REATE, Programa para Revitalização da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres, lançado em janeiro de 2017, tem como objetivos estratégi-

cos revitalizar e estimular, assim como aumentar a competitividade da indústria petrolífera neste ambiente. Apesar de o Brasil possuir considerável potencial *onshore*, estas áreas das bacias são ainda pouco exploradas, como consequência da opção brasileira pela exploração em águas profundas e ultra profundas a partir dos anos 90.

Além da questão do fator de recuperação dos campos maduros[1], as características técnicas do segmento *onshore* costumam levar a margens de retorno menores e, mesmo em escalas menores, necessariamente, requerem maior controle dos custos operacionais. Consequentemente, tais *plays* acabam por não despertar o interesse de empresas grandes, que não vêm vantagens em explorar áreas com reservatórios algumas vezes menores que, em sua maioria, encontram-se em declínio de produção. Esse segmento apresenta, contudo, um alto potencial a ser explorado por empresas de pequeno porte e, assim, proporcionar o desenvolvimento de indústrias regionais, como nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, por exemplo, movimentando a economia de municípios e estados produtores. Vale reforçar que em termos de desenvolvimento local, geração de empregos e renda, as externalidades geradas pelos pequenos produtores são bastante significativas.

Nesse sentido, o diagnóstico inicial do programa visando o atingimento dos objetivos propostos perpassa ações que endereçam:

- Reverter a tendência de declínio da produção *onshore* (genuína preocupação com a atração de pequenos operadores);
- Aumentar a extensão da vida útil dos campos, trazendo à discussão temas como a vazão de abandono, redução (ou até mesmo isenção) do percentual de *royalties*;
- Aumentar a produção de gás natural (inclusive da possibilidade de estímulo hidráulico para recursos não convencionais);
- Aumentar a atratividade/ competitividade das rodadas para campos *onshore*;
- Aprimorar o ambiente de negócios, principalmente pensando-se uma saída ao monopsônio de comercialização do óleo e do gás natural, hoje feito pela Petrobras.

Dentre as importantes sinergias que podem contribuir para o sucesso do REATE está o Projeto Topázio, de desinvestimentos da Petrobras, que prevê a venda de 104 campos terrestres com produção de 35 mil barris/dia de petróleo. Estes campos, considerados maduros, têm sua viabilidade de operação relacionada à redução de custos e, por sua vez, não são atrativos economicamente para a estatal. Essas áreas se mostram atrativas para empresas de pequeno e médio porte, já que seus custos podem ser mais facilmente moldados para cada tipo de operação.

Adicionalmente, o estabelecimento do calendário de leilões foi a mudança regulatória que mais contribuiu para que os investidores tenham uma percepção mais positiva quanto à atratividade do país e que ajudará o REATE a alcançar êxito.

Dentre os atingimentos do programa Reate até agora estão a redução do percentual de *royalties*

[1] Após 20 anos de produção, em média, grande parte dos hidrocarbonetos permanece nos reservatórios de um campo, mesmo após o uso de métodos de recuperação secundários e terciários.

para campos maduros para 5% visando a extensão da vida dos campos e a definição de blocos em bacias terrestres a serem objeto de licitação, sob regime de concessão, na Oferta Permanente da ANP. A medida visa atrair investimentos para as bacias maduras, desenvolver a indústria terrestre com o incentivo à participação das pequenas e médias empresas, além de estimular as atividades exploratórias nas bacias terrestres de nova fronteira, aumentando o conhecimento geológico sobre essas bacias e descentralizando investimentos (ANP, 2018).

O PROGRAMA GÁS PARA CRESCER

O Projeto Gás para Crescer foi lançado em 2016 com o objetivo de propor medidas de aprimoramento ao arcabouço normativo do setor de gás natural diante de um cenário de redução da participação da Petrobras face ao transporte, comercialização e distribuição do gás.

Para que o setor se desenvolva, é necessário a diversificação dos agentes no mercado de gás e o aumento da competição. As questões sugeridas no Gás para Crescer abrangem toda a cadeia do gás natural, com um novo desenho de mercado, incluindo a integração com o setor elétrico e o aperfeiçoamento das questões tributárias. Os responsáveis pela proposta do programa foram o MME, a ANP e a EPE, elaborando notas técnicas que subsidiaram a Consulta Pública nº 20/2016 - "Diretrizes Estratégicas para o desenho de novo mercado de gás natural no Brasil" com contribuições de associações, agentes públicos e privados, integrantes dos diversos elos da cadeia de gás natural, como produtores, transportadores, comercializadores, distribuidoras, consumidores, além de juristas, especialistas técnicos e órgãos governamentais.

As modificações sugeridas para a abertura do mercado de gás natural são: atração de investimentos em E&P; leilões regulares de blocos exploratórios, principalmente em terra; mercado de curto prazo e secundários de gás natural e capacidade de transporte; estímulo à concorrência que limitem a concentração de mercado e promovam efetivamente a competição de oferta de gás natural; separação das atividades produção e comercialização de gás e das atividades monopolistas de distribuição e transporte; maior integração entre gás natural e energia elétrica; maior harmonização entre regulações estaduais e estrutura tributária do setor de gás natural. O projeto ainda incentiva o desenvolvimento de instalações de estocagem e planejamento de expansão do sistema de transporte.

A iniciativa resultou no projeto de Lei 6.407 de 2013, que ainda está em trâmite na Câmara dos Deputados e, após anos de espera, ficou para ser votado em 2019. Esta Lei tem o objetivo de alterar a Lei nº 11.909 de 2009, conhecida como Lei do gás, e fomentar a indústria do gás, trazendo a separação societária e a desverticalização entre transportadores e carregadores; controle dos preços do gás natural praticados pelas unidades produtoras ou de regaseificação até que ocorra efetiva competição na oferta e comercialização dos hidrocarbonetos; criação do Sistema Nacional de Transporte de Gás Natural (ONGÁS) para coordenar e controlar a movimentação de gás natural nos gasodutos de escoamento de produção, de transporte, de transferência e em estocagem de gás natural.

As soluções para o início da implementação do Gás para Crescer pelo grupo de trabalho foram as tomadas públicas de contribuição (TPC). Portanto, visando à abertura de mercado, foi lançada a tomada pública referente a medidas para incentivo à concorrência

no setor de gás natural sobre a necessidade da desverticalização da indústria do gás natural. Outra TPC lançada foi para identificação de mecanismos de substituição do combustível importado (em especial o gás natural liquefeito - GNL) pelo gás doméstico com intuito de integração entre os setores de gás natural e energia elétrica.

Há um histórico favorável de países que implementaram mudanças regulatórias liberalizantes no mercado de gás natural e, consequentemente, a oferta de gás resultou em menores margens de preço. Isso não ocorreu e não ocorre ainda no Brasil. Em um contexto de monopólio da Petrobras nos segmentos do gás natural, o preço do gás está em margens altas, em outubro de 2018 o valor do GNL foi de 9,8 US$/MMBTU e para o gás importado da Bolívia foi de 7,8 US$/MMBTU. A título de comparação, o energético nos Estados Unidos custa, em média, 3 US$/MMBTU.

Com o novo desenho para o setor de gás de natural, esse mercado no Brasil poderá triplicar até 2030, atraindo investimentos da ordem de R$ 50 bilhões. A harmonização das regras de regulação do gás trará mais dinamismo ao mercado, portanto, a aprovação da lei é imprescindível para destravar os investimentos.

O PROGRAMA RENOVABIO

A Lei nº 13.576, que instituiu a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), foi sancionada no dia 26 de dezembro de 2017. O RenovaBio pretende responder às demandas do setor de biocombustíveis por previsibilidade e transparência com um modelo completamente diferente das medidas adotadas até o momento, baseadas na diferenciação tributária entre estes e os combustíveis fósseis. A política tem por objetivo promover a descarbonização do setor de transportes no Brasil, tendo como base três instrumentos principais: a meta de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, os Créditos de Descarbonização (CBios) e a Certificação de Biocombustíveis.

As metas anuais serão definidas para um período mínimo de dez anos, e as mesmas serão desdobradas, para cada ano corrente, em metas individuais, aplicadas aos distribuidores de combustíveis, proporcionalmente à participação de mercado do distribuidor na comercialização de combustíveis fósseis no ano anterior. A comprovação de atendimento à meta individual por cada distribuidor de combustíveis será realizada mediante a comprovação da quantidade de Créditos de Descarbonização em sua propriedade. Tais créditos serão emitidos pelos produtores ou importadores de biocombustíveis, os quais deverão certificar a produção ou importação.

Conforme determinado na lei do RenovaBio, as metas anuais foram definidas no prazo de 180 dias após a sanção da lei, o que ocorreu no dia 5 de junho de 2018, com a publicação da Resolução nº5 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). De acordo com a resolução, as metas definidas visam a redução de 10,1% na intensidade de carbono (definida em gramas de CO_2e/MJ) até 2028. Segundo o mesmo regulamento, as metas individuais aos distribuidores de combustíveis, serão definidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) até 1º de julho de 2019, para vigorar a partir de 24 de dezembro de 2019.

No dia 23 de novembro de 2018, a ANP regulamentou a certificação da produção ou importação eficiente de biocombustíveis e o credenciamento

de firmas inspetoras[2]. A Resolução nº 758 estabelece os critérios, procedimentos e responsabilidades para concessão, renovação, suspensão e cancelamento do Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, além de definir os requisitos para o credenciamento de firmas inspetoras responsáveis pela Certificação de Biocombustíveis

Em relação aos Créditos de Descarbonização (CBios), ainda está pendente o regulamento – de responsabilidade da ANP – que disporá sobre a emissão, o vencimento, a distribuição, a intermediação, a custódia, a negociação e demais aspectos. A lei que instituiu o programa deixa claro que a negociação dos CBios será feita em mercados organizados, contudo ainda não está definido como será o funcionamento do mercado destes papéis, de forma que este talvez seja o ponto mais complexo do programa.

O RenovaBio, desde o início, vem tramitando com relativa agilidade e as regulamentações previstas na Lei nº 13.576 estão sendo publicadas dentro dos prazos estabelecidos, o que confere credibilidade ao programa. Espera-se que, em 2019, o mesmo grau de atenção seja dado à definição dos pontos em aberto, para que a política de promoção de biocombustíveis seja plenamente implementada em 2020.

O PROGRAMA COMBUSTÍVEL BRASIL

O Combustível Brasil foi lançado em fevereiro de 2017 com o objetivo de propor ações e diretrizes que garantissem o fornecimento de combustíveis no país, estimulando a entrada de novos atores, em um ambiente de negócio seguro, objetivo e transparente do ponto de vista regulatório (MME, 2018)[3]. O programa nasce em um contexto de:

- importação crescente de derivados, sem a disponibilidade de infraestrutura adequada para tal;
- 5º maior mercado consumidor do mundo, com perspectiva de crescimento; uma produção doméstica de óleo bruto crescente e capaz de atender a demanda, se refinado;
- controle monopsônico do mercado por parte da Petrobras;
- carência de transparência e segurança na gestão do mercado de combustíveis.

A política foi estruturada em quatro eixos estratégicos, cada um atacando uma das principais problemáticas. Importante também mencionar que, ainda que o núcleo operacional do programa fosse a ANP, a EPE e o MME, a colaboração de diversas instituições, associações, juntas de classe, outros membros do governo, operadoras e fornecedoras foi crucial para a implementação das ações.

Entre março de 2017 e dezembro de 2018, o projeto percorreu uma série de etapas: a realização de workshops técnicos, para avaliação e discussão das propostas; consulta pública; elaboração de um relatório enviado ao Conselho Nacional de Política Energética contemplando todas as discussões bem como uma lista com 32 propostas para alavancagem do setor.

2 As firmas inspetoras são organismos credenciados para realizar a Certificação de Biocombustíveis e emitir o Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis e a Nota de Eficiência Energético-Ambiental, sendo esta o valor atribuído no Certificado da Produção Eficiente de Biocombustíveis, individualmente, por emissor primário, que representa a diferença entre a intensidade de carbono do combustível fóssil substituto e a intensidade de carbono do biocombustível, estabelecida no processo de certificação.

3 Disponívelem:http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/programas/combustivel-brasil/principal

De posse do relatório, o CNPE publicou a resolução (n°15/2017), estabelecendo nove diretrizes estratégicas para o desenvolvimento do mercado de combustíveis no país e criou um comitê técnico (CT-CB) cujo propósito era avaliar a implementação das propostas, apresentar sugestões de renovação da legislação do setor e propor ações em consonância com as diretrizes apresentadas.

Na prática, o comitê continuou com a realização de reuniões, apresentações e discussões acerca das diretrizes, elaborando semestralmente um relatório de atividades, submetido ao CNPE (o último fora em dezembro de 2018).

Vale mencionar que, todas as problemáticas citadas persistem nos dias atuais. O país, inclusive, atravessou, em 2018, uma greve de caminhoneiros em protesto à precificação do diesel, escancarando os gargalos na infraestrutura de abastecimento do país. A política de preços da Petrobras, baseada em referências internacionais, também foi fator motivador de conflitos. A empresa até apresentou uma tímida iniciativa de diversificação da sua atuação no setor de refino (que poderia alterar a conjuntura do mercado de derivados do país), mas o modelo de *clusters* não parece um sucesso para muitos, inclusive para a nova administração.

O que se observa é que, mesmo diante do calendário atualizado e o acompanhamento fidedigno do programa ao seu cronograma inicial, as medidas não são eficientes em sua implementação, ou pelo menos ainda não foram. Espera-se que o novo governo enderece essas questões de forma mais ativa e assertiva, na busca pela correção dessa que é uma das assimetrias mais impactantes para o consumidor final.

O PROGRAMA ROTA 2030

Apesar de ser mais especificamente voltado para a indústria automotiva, o programa Rota 2030 tem impactos no setor de combustíveis, uma vez que as suas definições direcionam a produção de modelos de automóveis e, com isso, a sua eficiência de consumo de combustíveis e, mais ainda, podem orientar a escolha do tipo de energia que abastecerá os motores nos próximos anos.

O programa de incentivo à indústria automotiva foi sancionado no dia 10 de dezembro de 2018 (Lei n° 13.755), após mais de um ano de discussões e negociações entre o poder público e os empresários e associações do setor. O Rota 2030 veio substituir o Inovar-Auto, que vigorou de 2013 a 2017, e promoveu ganhos de eficiência na frota brasileira, apesar de ter sido condenado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) por aplicar uma tarifação excessiva sobre os veículos importados.

Dando continuidade à política anterior, o Rota 2030 tem como objetivo aumentar a competitividade da indústria automotiva brasileira, estimulando investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), inovação, segurança veicular e eficiência energética. Nesse sentido, o programa estabelece requisitos obrigatórios para os novos veículos a serem produzidos no país nos próximos quinze anos. Tais requisitos referem-se à rotulagem veicular, eficiência energética e desempenho de tecnologias assistivas à direção[4]. O programa também prevê incentivos para os veículos híbridos

[4] De acordo com o Decreto n° 9.557, de 8 de novembro de 2018, as tecnologias assistivas à direção são sistemas de assistência aos condutores desenvolvidos para automatizar, adaptar ou melhorar sistemas veiculares voltados à segurança ou à condução.

flex[5], na forma de uma redução adicional de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), o que é um avanço na direção da eletrificação da frota, seguindo a tendência mundial.

A definição de um cronograma com prazo mais longo, com três ciclos de cinco anos, traz segurança e previsibilidade ao setor. Outro ponto alto da política, os incentivos ao investimento em inovação não apenas aumentam a competitividade da indústria automobilística brasileira em relação aos demais países, mas também promovem ganhos para a sociedade, com a ampliação da oferta de veículos mais eficientes e seguros. Entre as críticas ao Rota 2030 estão a renúncia de receitas governamentais, que fazem grande falta nesse momento crítico de restrição orçamentária do país, e ao fato de que ele não deverá promover a redução dos preços finais dos veículos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é novidade que políticas industriais no Brasil nem sempre geram os efeitos esperados, mas dado que os programas mencionados foram aprovados e já estão em fases de discussão, alguns até com regulamentações definidas, espera-se a continuidade dos mesmos, de forma a se alcançar a principal demanda de todos os setores industriais do país: a previsibilidade. O destravamento dos investimentos nas mais diversas áreas demanda clareza quanto ao futuro, sem deixar de lado a necessidade de regras rígidas e da gestão eficiente das políticas, de forma que se possa obter o maior retorno possível dos investimentos atraídos.



Fernanda Delgado é Professora e Coordenadora de Pesquisa na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético, dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval e à Escola Superior de Guerra. 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.

5 Veículos que possuem um motor elétrico e outro a combustão, sendo que o motor a combustão deve utilizar, alternativa ou simultaneamente, gasolina e etanol.



Tamar Roitman é Pesquisadora na FGV Energia. Engenheira química formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre pelo Programa de Planejamento Energético (PPE), da COPPE/UFRJ. Possui pós-graduação em Gestão de Negócios de Exploração e Produção de Petróleo e Gás, pelo Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP). Experiência como analista de orçamento na Vale SA e como estagiária na empresa Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil SA (TBG). Como pesquisadora da FGV Energia, atua nas áreas de petróleo e biocombustíveis.



Pedro Neves é mestrando em Engenharia Química pelo PPGEQ/UFF e pós-graduando em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes. Engenheiro Químico formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sua linha de pesquisa envolve a investigação de metodologias de auxílio a tomada de decisão dos impactos ambientais do descomissionamento de sistemas de produção *offshore*. Foi estagiário do laboratório de simulação de processos na Engenharia Química da UFF e participou de programa de iniciação científica no laboratório de físico-química computacional, também na UFF. Na FGV Energia, atua como pesquisador no setor de petróleo e gás realizando análises setoriais, serviços de inteligência de mercado e é responsável pela linha de pesquisa sobre descomissionamento de instalações *offshore*.



Fernanda Moraes é mestranda em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ com ênfase em Engenharia de Decisão e Gestão e pesquisadora pela COPPETEC na área de descomissionamento subsea e métodos multicritérios. Graduada em Engenharia de Petróleo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi estagiária na Agência Nacional de Petróleo, Gás natural e Biocombustível (ANP) na superintendência de Participações Governamentais e participou do Laboratório de Gestão Ambiental (UFF). Como pesquisadora da FGV Energia, atua na área de óleo e gás.

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