

Reforma regulatória no Brasil: desafios à efetiva competição no refino de petróleo

Regulatory reform in Brazil: challenges to effective competition in oil refining

Submetido(submitted): 15/12/2016

Parecer(revised): 14/01/2017

Aceito(accepted): 23/01/2017

José Nilton de Souza Vieira *

Resumo

Propósito – explicar a ausência de vigência social da Emenda Constitucional nº 9/95 e da Lei nº 9.478/97, no que diz respeito à promoção da competição no segmento de refino de petróleo no Brasil.

Resultados – Análise da evolução dos principais indicadores do mercado sugere que a alteração dos marcos legal e regulatório não foi suficiente para criar um ambiente favorável à livre competição nesse segmento da indústria. Mais do que isso, aumentou o desalinhamento entre preços internos e preços internacionais, o que pode ser interpretado como um caso de conformidade negativa.

Implicações práticas – Estudo aponta para a necessidade de superar problemas institucionais, que constituem fatores de insegurança jurídica e elevam os riscos para os investidores privados.

Originalidade/relevância do texto – Utiliza a abordagem institucional para explicar a ausência de vigência social do marco regulatório que pretendia assegurar a livre competição no segmento de refino de petróleo no Brasil.

Palavras-chave: conformidade negativa; insegurança jurídica; instituições; reforma regulatória; vigência social.

Abstract

Purpose – Explain the absence of social effectiveness of Constitutional Amendment No. 9/95 and Law 9,478 / 97, regarding the promotion of competition in the oil-refining segment in Brazil.

Methodology/approach/design – Analysis of the evolution of the main market indicators, together with main drivers of regulatory framework.

Findings – Change in legal and regulatory frameworks was not enough to create an environment favorable to free competition in this segment of the industry. More than that, the misalignment between domestic prices and international prices has increased, evidence of negative compliance with the new legal framework.

Practical implications (if applicable) – Study points to the need to overcome institutional problems, which are factors of legal uncertainty, raising the risks for private investors.

*Bacharel em Economia pela UFV (1992) e mestre em Economia pela UFRJ (1996). Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde de 1998. Detém experiência em regulação de biocombustíveis e sua dissertação de mestrado tratou da reforma regulatória no setor de telecomunicações dos Estados Unidos, Reino Unido e Japão. Email: josensv@gmail.com.

Originality/value (optional) – *The use of the institutional approach to explain the lack of social effectiveness of the regulatory framework that was intended to ensure free competition in the oil refining segment in Brazil.*

Keywords: Negative compliance; Institutions; Legal uncertainty; Regulatory reform; Social effectiveness.

I - Introdução

Este trabalho tem o propósito de utilizar a abordagem institucional para explicar a ausência de competição na indústria de refino de petróleo no Brasil. Conforme dados estatísticos (ANP, 2016), em 2015 a participação da Petrobras nesse segmento da indústria petrolífera foi maior do que no final da década de 2000 (99,12%, contra 98,47% em 2000), sugerindo que as alterações nos marcos constitucional e regulatório não foram eficazes para estimular a entrada de competidores privados.

A Emenda Constitucional nº 9/1995 e a Lei nº 9.478/1997 foram aprovadas em meio à necessidade de ajuste fiscal das contas públicas e de atração de investimentos para promover a retomada do crescimento econômico e o equilíbrio das contas externas. Entretanto, embora tenham sido removidas as barreiras legais à concorrência na produção e refino de petróleo, as barreiras institucionais, enraizadas a partir da criação da Petrobras, na década de 1950, parece não terem sido rompidas.

Para subsidiar a interpretação do problema, este trabalho inicia com a descrição de como é estruturada a indústria de petróleo, bem como dos objetivos que se esperava alcançar com a reforma regulatória impulsionada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, lançado em meados da década de 1990. Uma das diretrizes desse Plano era a redução do tamanho do Estado, que deveria criar um ambiente favorável ao investimento privado nos setores de infraestrutura, como telecomunicações, energia elétrica e petróleo e gás natural, que passariam a ser regulados por agências especializadas.

A seção seguinte traz a fundamentação teórica, que contempla duas dimensões. A primeira aborda as motivações para o processo de reforma regulatória no Brasil, ou seja, descreve o contexto em que se insere o problema estudado. A segunda tem o propósito de subsidiar as análises deste trabalho, destacando aspectos relevantes relacionados a mudanças institucionais, que afetariam os resultados de um plano tão ambicioso como o Plano Diretor.

Na sequência, será feita uma breve contextualização da indústria petrolífera no Brasil, com destaque para os segmentos de refino e distribuição de combustíveis automotivos. Os números demonstram a ausência de competição no segmento de refino, bem como o descasamento entre preços de faturamento ao nível da refinaria e as cotações internacionais.

A quinta seção traz duas abordagens para esse problema da ausência da competição no refino. A explicação convencional associa os elevados custos de capital no Brasil à ociosidade do parque internacional, tornando mais vantajosas as importações em caso de déficit. A abordagem alternativa funda-se na dificuldade de romper com velhos valores institucionais, o que explicaria a ausência de adoção de medidas concretas por parte do Estado, para promover a efetiva competição nesse segmento da indústria.

Nas considerações finais são apontados aspectos relevantes que precisam ser investigados, inclusive por meio da pesquisa de campo, para validar a hipótese alternativa aqui apontada.

II - A reforma regulatória e o setor de petróleo e gás no Brasil

O foco deste trabalho é fazer uma análise da evolução do segmento de refino de petróleo, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 9/1995 (quebrou o monopólio público na produção e refino de petróleo) e edição da Lei nº 9.478/1997, que criou o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e a então Agência Nacional do Petróleo – ANP (hoje Agência Nacional do Petróleo, do Gás Natural e dos Biocombustíveis), e continha um conjunto de objetivos, trazidos no seu art. 1º, dos quais cabe destacar dois: promover a livre concorrência e atrair investimentos na produção de energia.

Conforme destaca Tavares (2005), a indústria de petróleo é usualmente decomposta em dois grandes blocos: *upstream*, que envolve as etapas de exploração, desenvolvimento e produção do petróleo, representada usualmente pela abreviatura E&P; e, *downstream*, que compreende o refino, distribuição e comercialização dos derivados. A autora lembra que, embora predomine a verticalização (empresas gigantes, como as *Supermajors*¹, atuando desde a prospecção de reservas até a comercialização de derivados), a década de 1980 marcou uma transição, com a criação do mercado *spot* de petróleo, abrindo espaço para a entrada de empresas refinadoras que não dispunham de reservas próprias.

Viegas (2013), por sua vez, destaca que é comum decompor a indústria de petróleo em três grandes blocos de empresas: as *Supermajors* (as gigantes privadas, que atuam de forma verticalizada); as Empresas Nacionais (empresas públicas ou estatais, criadas para assegurar a soberania energética dos seus países), e as Independentes (a maioria focada na E&P, embora haja várias atuando também no refino). Esses três blocos de empresas seriam candidatos a ingressar no mercado brasileiro após a promulgação da referida Emenda Constitucional, por meio da qual a União era autorizada a contratar com empresas públicas e privadas

¹Como são conhecidas a Royal Dutch Shell, a British Petroleum - BP, a Exxon-Mobile e a Chevron-Texaco.

a realização das atividades de pesquisa, lavra e refino de petróleo, bem como importação, exportação e transporte dutoviário de petróleo e derivados.

A alteração do marco legal deveria implicar o fim do monopólio da Petrobras nas atividades *upstream* e no refino. Isso de fato ocorreu nas atividades na E&P, com a institucionalização da prática dos leilões dos campos de exploração, realizados pela ANP. Entretanto, transcorridas duas décadas desde a alteração no marco legal, o refino de petróleo ainda continua sendo um monopólio virtual da Petrobras.

Cumprir resgatar o processo de reforma regulatória desencadeado no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, que teve como precursor o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. Esse plano partiu da premissa de que o Estado brasileiro enfrentava uma crise iniciada na década de 1970, mas só claramente percebida na década seguinte.

Tratava-se de um fenômeno internacional, evidenciado a partir da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e da crise aguda em vários países em desenvolvimento, impossibilitando o Estado de oferecer a adequada resposta para as demandas que lhe recaiam. No Brasil, essa crise aguda assumia três dimensões:

“1 – crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;

2 – esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e,

3 – a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática”. (BRASIL, 1995, p.10)

O Plano Diretor trazia, entre outras propostas, a de efetiva reforma do Estado (redefinição do seu papel associada a reformas econômicas orientadas para o mercado) e reforma do aparelho do Estado com vistas a aumentar sua governança, entendida esta como a capacidade de implementar políticas públicas com eficiência. Essas duas dimensões se desdobrariam na reforma patrimonial e na criação de agências reguladoras autônomas, às quais competiria a regulação da prestação dos serviços que estariam sendo delegados à iniciativa privada.

Para os mais críticos, o país passava a seguir a cartilha imposta por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, que trouxe para América Latina esse novo modelo de Estado, consolidado na década de 1980 a partir do processo de desestatização vivido pelo Reino Unido sob o comando da Primeira Ministra Margaret Thatcher. A reforma patrimonial do governo Britânico desencadeou um amplo debate em torno de modelos de prestação de serviços públicos nos países membros da OCDE, levando a certa convergência

com a tradição norte-americana, historicamente defensora da prestação dos serviços pela iniciativa privada, mas com a eficiente regulação pública.

Seguindo essa tendência, o arcabouço legal do setor energético brasileiro sofreu importantes mudanças, que compreenderam a criação do CNPE, de duas agências reguladoras (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a ANP) e a remoção das barreiras à entrada de competidores na geração de energia elétrica e na produção e refino de petróleo. Entretanto, há evidências de que o marco legal não foi suficientemente claro no que tange às relações entre essas agências e o ministério supervisor, especialmente quanto à linha tênue que separa os processos de formulação e de implementação de políticas públicas em setores regulados.

No caso específico do refino de petróleo, a Lei nº 9.478/1997 continha objetivos que acabaram se tornando conflitantes, como o de proteger os interesses dos consumidores quanto a preços dos derivados de petróleo e, ao mesmo tempo, assegurar a livre concorrência. Esses conflitos serão discutidos mais adiante. Agora cabe apenas destacar o papel da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis, conhecida como CIDE Combustíveis. Trata-se de um imposto regulatório, que substituiu a Parcela de Preços Específicas – PPE, criada em 1997, durante o período de transição para a implantação do novo marco regulatório, transição essa que duraria até dezembro de 2001.

A CIDE deveria operar de forma semelhante à PPE, amortecendo os efeitos das flutuações de preços dos combustíveis para os consumidores. A diferença é que ela não previa os subsídios cruzados da gasolina para o óleo diesel, mas apenas os subsídios ao gás de cozinha (extinto posteriormente) e ao etanol (financiamento de políticas de fomento à produção). As alíquotas máximas foram estabelecidas pela Lei nº 10.336/2001, que autorizava o Poder Executivo a fixar as alíquotas efetivas tendo em conta as cotações dos combustíveis no mercado internacional: se as cotações subissem, o governo poderia reduzir as alíquotas; caso as cotações internacionais caíssem, as alíquotas poderiam ser recompostas.

Essa sistemática cumpriria dois propósitos fundamentais: permitir que os preços dos derivados na refinaria (preços sem impostos) mantivessem alinhamento com as cotações internacionais, o que conferiria maior segurança jurídica aos investidores privados que desejassem atuar no refino; e, evitar que a volatilidade das cotações internacionais fosse repassada para os preços ao consumidor. Ou seja, a CIDE funcionaria como um amortecedor das flutuações dos preços internacionais, num contexto de livre mercado.

III - Fundamentação teórica

3.1 - Regulação e reforma regulatória

O papel do Estado na promoção do bem-estar social tem sido objeto de discussões ao longo das últimas décadas. Conforme Majone (1998), o chamado

Welfare State baseou-se, num primeiro momento, na prestação de diversos serviços públicos de forma direta (Estado Intervencionista). O autor observa que no final da década de 1970, o Reino Unido optou pela privatização das *Utilities* e criação de estruturas autônomas para regular a prestação de diversos serviços públicos por entes privados, dando origem ao Estado Regulador.

O modelo britânico difundiu-se rapidamente (LEVI-FAUR, 2003), fenômeno que ficou conhecido como *agencificação* (CHRISTENSEN & LÆGREID, 2005; TRONDAL, 2014), abarcando países com grande diversidade de valores e instituições. A ascensão do neoliberalismo criou o que Mahoney e Thelen (2010) chamam de “ambiente propício à proliferação de ideias”, levando à abertura de uma “janela política” (KINGDON, 2011), impulsionando mudanças institucionais em diversos países.

A estruturação desse novo arranjo traz desafios que vão além da necessidade de proteção contra os riscos de captura das estruturas regulatórias pelos regulados, conforme apontam Stigler (1971) e Posner (1974), ou da perspectiva mais otimista de ter a atividade regulatória como instrumento de promoção do interesse público, conforme Prosser (1999) e Feintuck (2010). Há que se destacar a crítica de Lavrijssen e Ottow (2012), em torno da legitimidade das autoridades não-majoritárias, num contexto em que os próprios políticos eleitos perderam a credibilidade perante a sociedade, conforme já ponderavam Maggetti (2010) e Peters (2010).

O tema pode ser abordado numa perspectiva de agência, conforme Mitnick (2013), cujos riscos, na visão de Eisenhardt (1989) e Gailmardy (2012), podem ser agrupados em duas dimensões: conflitos entre desejos e metas do agente e do principal (risco moral); e, dificuldades e custos para que o principal monitore as ações do agente (seleção adversa). Na visão de Macey (1992), em se tratando de estruturas regulatórias independentes, esses problemas são agravados porque, ao delegar competência, os políticos têm dificuldades para delimitar o espaço de atuação dessas agências e uma nova mudança nas regras pode abalar a credibilidade do modelo.

Numa perspectiva semelhante à de Jonathan Macey, Falcão-Martins (2014) destacam a importância de compreender as relações entre o Congresso Nacional, o Chefe do Poder Executivo e alta direção das agências reguladoras. Os autores analisam as políticas públicas nos setores regulados a partir de três dimensões: a macropolítica (onde atua o Congresso, definindo os princípios gerais, diretrizes e objetivos de longo prazo), a mesopolítica (onde se delineia a estratégia de governo) e a micropolítica (onde são estabelecidas diretrizes e regras operacionais).

Falcão-Martins lembra que há a permanente interação entre as três dimensões, o que pode levar a conflitos, que normalmente se manifestam no âmbito da mesopolítica, como consequência da falta de clareza nas atribuições

dos diferentes atores públicos: a macropolítica regulatória teria sido incapaz de trazer a segurança jurídica de longo prazo para o ambiente de negócios privados, requisito indispensável para o êxito do modelo de agências reguladoras independentes e, naturalmente, para a atuação de empresas privadas em mercados regulados.

3.2 - Desafios à estruturação do novo modelo

O mundo assistiu ao fortalecimento do movimento neoliberal no final da década de 1970. Entretanto, Thelen (2012) observa que a onda liberalizante não foi um fenômeno homogêneo, tendo assumido feições próprias nos países desenvolvidos, segundo as tradições de cada um (economias mais coordenadas ou mais liberais). Em se tratando da privatização de serviços públicos, a abordagem coincide com o que já havia sido observado por Levi-Faur (2003). Esse autor destaca que nos países europeus, qualificados como institucionalmente fortes, o modelo britânico foi uma referência, mas absorveu inovações conforme as realidades nacionais. Já, no caso dos países latino-americanos, o autor constatou um processo de emulação, colidindo com a fragilidade das instituições internas.

Nota-se, com isso, a atuação de duas forças tratadas por DiMaggio e Powell (1983): mimetismo institucional, baseado na adesão voluntária dos países que optaram por seguir a tendência internacional, conforme destacam Thatcher (2001), Christensen e Læg Reid (2005) e Trondal (2014), e isomorfismo coercitivo, devido à necessidade de ajuste macroeconômico nas economias que enfrentavam severa crise fiscal, abordada por Levi-Faur (2003) e Jordana e Levi-Faur (2005).

Entretanto, não se trata de isomorfismo puro. Nos países com maior solidez institucional houve espaço para o que Teubner (1993) chama de autopoiese, onde as instituições internas tiveram papel crucial na construção democrática do novo arcabouço legal. Já nos países que não apresentam esse nível de amadurecimento institucional, a condução das reformas ficou sujeita e vulnerável à ação estratégica das organizações, conforme Hall e Soskice (2001).

A velocidade dessas inovações estruturantes é freada pela maior lentidão das mudanças institucionais, conforme aponta North (1991). E, mais do que isso, há uma natural resistência a mudanças radicais, tal como enfatizado por March e Olsen (1979). Para esses dois autores, é muito difícil manter sob controle as transformações intencionais, especialmente em contextos onde as instituições ainda não estão suficientemente maduras para absorver as mudanças concebidas, preocupação de certa forma corroborada por Edelman e Suchman (1997) e Hall e Soskice (2001).

Esses aspectos institucionais têm sido crescentemente estudados como fatores determinantes do comportamento organizacional. Scott (2014), por exemplo, estuda o processo de estruturação das instituições a partir de três pilares (regulativo, normativo e cultural-cognitivo). Desses pilares vêm as orientações

quanto ao que pode e ao que não pode ser feito, conferindo legitimidade para a organização e permitindo a sua afirmação social. Para o autor, organizações legítimas são aquelas que operam em conformidade com o ambiente legal e quase-legal.

Thornton e Ocasio (2008), por sua vez, destacam a importância de compreender a lógica institucional. Para tanto, reproduzem conceito cunhado por eles (Thornton & Ocasio, 1999), ao procurarem avançar em relação aos trabalhos de Robert Jackall e de Roger Friedland e Robert Alford:

“padrão histórico de práticas materiais, premissas, valores, crenças e regras, socialmente construídas, pelos quais os indivíduos produzem e reproduzem suas subsistências materiais, organizam tempo e espaço e provêm significado par suas realidades sociais” (Thornton & Ocasio, 2008, p. 101).

Os autores consideram esse conceito imprescindível para entender como as instituições mudam: competição entre lógicas, onde é destacado o papel dos empreendedores com capacidade para criar novas ou alterar velhas instituições.

Essa capacidade de agência já era destacada por DiMaggio (1988). Em vez de apresentar uma teoria sobre processos de institucionalização, esse autor focou nos elementos relevantes, em especial, o poder dos atores que apoiam ou se opõem às mudanças institucionais, ou apenas lutam para influenciá-las. Daí a necessidade de distinguir institucionalização como resultado (estruturas e práticas organizacionais além do alcance dos interesses e da política) e como processo (altamente político, refletindo o poder dos grupos organizados).

Imprescindível trazer a contribuição de Ewick e Silbey (2002). Essas autoras partem da abordagem pioneira de Philip Selznick, segundo o qual indivíduos e organizações constroem seus próprios significados de legalidade, para destacar uma dualidade: de um lado, a legalidade modela a vida social, e, do outro, as práticas cotidianas têm a capacidade de produzir inovações conceituais para a interpretação do texto legal.

Abre-se espaço para a discussão quanto a procedimentos adotados pelas organizações visando a manter conformidade (*compliance*) com a lei. Quanto a isso, há um crescente número de estudos abordando práticas organizacionais que vão desde a conformidade voluntária, passando pela conformidade simbólica, chegando à conformidade negativa (Tolbert Zucker, 1983; Sutton, Dobbin, Meyer & Scott, 1994; Schneiberg & Bartley, 2001; Edelman, Krieger, Eliason, Albiston & Mellema 2011; e, Mun, 2016, entre outros).

Pode-se depreender que as organizações tendem a reagir de forma utilitarista: se a norma é clara ou se os custos de conformidade são baixos, o mais razoável é adotar o procedimento esperado. Entretanto, se a norma é ambígua ou se os custos de conformidade são altos, maior a tendência à busca pela interpretação mais conveniente.

Outra perspectiva de análise é trazida por Akiyama, Almeida, Godri & Guarido Filho (2015), ao abordarem o hiato temporal entre a vigência legal e a vigência social de normas, como o tempo transcorrido entre a data que as leis entram em vigor e a data em que efetivamente produzem efeitos sobre a conduta dos atores atingidos por elas. Esses autores destacam que a vigência social de leis pode requerer a mobilização dos atores sociais atingidos, visando à sua efetiva regulamentação. Essa mobilização é fortemente afetada por fatores institucionais.

Esse descasamento entre vigência legal e vigência social remete para o pensamento de Hesse (1991), segundo o qual “a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade” (HESSE, 1991, p. 2). Para esse destacado jurista alemão, a eficácia da norma jurídica está subordinada às condições naturais, técnicas, econômicas e sociais do ambiente que ela se propõe a regular. As condições históricas criam regras próprias, que são mais influentes, do que o novo ordenamento constitucional que se pretende adotar.

IV - A observação empírica: o fim do monopólio estatal na indústria de petróleo no Brasil

O foco do trabalho é explicar as razões para a ausência de competição no refino, transcorridas duas décadas desde a quebra do monopólio estatal e adoção do novo marco regulatório do setor de petróleo e gás natural no Brasil. Como a indústria petrolífera conta com a presença de algumas empresas de porte gigantesco, que atuam em escala global, é importante trazer algumas informações gerais sobre a sua dinâmica, antes de focar no problema central do trabalho.

4.1 - Sobre o *upstream*

Conforme destacam Tavares (2005) e Viegas (2013), a indústria de petróleo tem algumas características: lida com a principal fonte energética mundial, portanto é altamente estratégica; esse recurso mineral não renovável apresenta externalidades negativas (emissão de poluentes e riscos de acidentes ambientais) e é tido como bem público na maioria dos países². Em função disso, os governos adotam diferentes estratégias para tentar maximizar o chamado *Government take*, ou seja, a parcela de recursos gerada pela indústria e apropriada pelo Estado.

Coimbra (2013) lembra que o preço do petróleo pode ser decomposto em três partes: custos de produção (envolvem os custos de exploração, desenvolvimento dos campos e a produção propriamente dita); *Government take* (a fatia apropriada pelo governo, sob as formas de bônus, *royalties*, impostos e

² Viegas cita um trabalho de Menezello (2000) e Pires (2000), segundo os quais as exceções são os Estados Unidos e o Reino Unido. Nesses países, conforme a legislação de direito de propriedade assegura aos proprietários de terras o direito sobre os recursos do subsolo.

participação); e, *Contractor's take* (lucro dos investidores). Viegas (2013), por sua vez, destaca que vigoram dois modelos básicos de contratação entre governos e operadoras, que determinam o *Government take*: o regime de concessão (bônus de contratação; *royalties*; e, participação especial, esta última aplicável nos campos mais produtivos) ou partilha (governo contrata os serviços do operador, podendo remunerá-lo em produto ou financiamento).

Os três autores destacam a necessidade de calibrar adequadamente a repartição dos ganhos, de forma a maximizar a apropriação de recursos pelo Estado, tendo em conta a necessidade assegurar a atratividade dos investimentos para o setor privado. No caso brasileiro, onde a maior parte das reservas encontram-se em águas profundas e ultraprofundas, esse desafio é ainda maior, devido aos maiores riscos tecnológicos e custos de produção.

Viegas (2013) lembra que a maior parte dos investimentos em capital é feita antes do início da produção, nas fases de exploração (prospecção de reservas e análise de viabilidade da extração) e desenvolvimento (montagem da infraestrutura para a extração). Na fase de produção há uma menor demanda por investimentos em capital, prevalecendo os custos operacionais. O autor separa esses custos em dois grupos: controláveis (aspectos organizacionais e tecnológicos) e não controláveis (insumos básicos; o próprio petróleo, como fonte de energia; mão de obra; disponibilidade de oferta de equipamentos; e, a taxa de câmbio, que afeta os demais itens de custo).

A Petrobras é tida como uma referência em exploração de petróleo em águas profundas, resultado de grandes investimentos em pesquisa e da parceria com importantes empresas ofertantes de equipamentos. Apesar disso, com o fim do monopólio público na exploração, vem crescendo a participação de outras empresas nesse segmento da indústria. Conforme apurou Oliveira (2015), desde a sua criação, a ANP já realizou 13 rodadas de leilões para a exploração de novos campos, sendo que a primeira, conhecida como “Rodada Zero”, teve o propósito de legitimar a propriedade das reservas que a Petrobras já detinha.

A autora observa que, desde então, vem crescendo a participação das empresas privadas, seja concorrendo (detinham 57% dos blocos de exploração em 2013) ou mesmo em parceria com a estatal nacional (mais de 20 empresas, com algum tipo de parceria em 82% dos blocos explorados pela Petrobras). A participação da Petrobras ainda é muito elevada, mas começa a cair (baixou de 91,7% em 2011 para 90,4% em 2013).

Atualmente o setor passa por um período de incertezas, especialmente em relação à revisão do marco regulatório da exploração das reservas do pré-sal. Em 2010 foi aprovada a Lei nº 12.351, que institui o regime de partilha e determina que a Petrobras participe com pelo menos 30% dos investimentos em todos os empreendimentos nesses campos. Essa imposição legal é incompatível com a

atual situação financeira da empresa, altamente endividada e sem condições de oferecer contrapartida em projetos de outras operadoras.

4.2 - Sobre a distribuição e revenda

Diferentemente dos segmentos de produção e refino, as etapas de distribuição e revenda de derivados de petróleo sempre foram abertas à concorrência no Brasil. Mais do que isso, a legislação já impunha a necessidade de separação desses segmentos, ou seja, a “desverticalização”. Com isso, embora a Petrobras detivesse o monopólio do refino, precisaria constituir outra pessoa jurídica para atuar na distribuição, a BR Distribuidora, e não poderia oferecer privilégios a ela.

Como se sabe, o petróleo permite a produção de uma ampla diversidade de derivados. Aqui, porém, serão analisados apenas aqueles de uso automotivo: a gasolina e o óleo diesel. Em relação a isso, cabe destacar que, com as alterações da década de 1990, o marco regulatório passou a permitir a possibilidade da desvinculação entre distribuidoras e postos de revenda, abrindo espaço para o surgimento dos chamados postos de “bandeira branca” (sem fidelização) e de distribuidoras de menor porte. Até então, embora distribuição e revenda fossem segmentos distintos, os postos de revenda só podiam adquirir combustíveis das distribuidoras às quais estavam fidelizados.

A mudança no marco legal levou à proliferação do número distribuidoras, mas que não foi suficiente para reduzir a fatia de mercado das grandes. Conforme dados da ANP (ANP, 2016), em 2015 havia 137 empresas atuando na distribuição de óleo diesel. Entretanto, as três maiores (BR Distribuidora, Ipiranga e Shell/Raízen) responderam por 76% do mercado. Enquanto a líder era responsável por 37,2% do diesel comercializado, a quarta colocada aparecia com apenas 2,8%. No mercado de gasolina a situação não era muito diferente: das 141 empresas atuando, as três maiores detinham 66% das vendas.

O anuário da ANP mostra maior concorrência apenas no segmento de revenda de combustíveis automotivos. Em 2015 havia 40.802 postos de revenda de gasolina e óleo diesel, dos quais 19.097 (46,8%) ostentavam as bandeiras das três grandes distribuidoras. Havia 16.228 postos de bandeira branca e 5.477 postos fidelizados a distribuidoras menores. A título de comparação, em 2006 havia 34.709 postos de revenda, 46% dos quais ligados às cinco grandes distribuidoras de então (BR, Ipiranga, Chevron, Shell e Esso), ao passo que os postos de bandeira branca detinham 40,7% do mercado, ou seja, uma distribuição relativamente estável no tempo.

As grandes modificações foram a mudança de controle acionário da Ipiranga, em 2006 (ativos localizados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram adquiridos pela BR e os ativos localizados no Sul e Sudeste ficaram com o grupo Ultra, que já era líder na distribuição de GLP) e em 2007, ocasião em que as duas

gigantes norte-americanas saíram do mercado de distribuição. A Exxon vendeu seus ativos para a Cosan, maior empresa do setor sucroalcooleiro e atual parceira da Shell na distribuição de combustíveis. A Chevron, por sua vez, vendeu seus ativos para o Grupo Ultra. Com isso, a antiga rede Texaco passou a ostentar a marca Ipiranga.

4.3 - Sobre o refino

Enfim, chega-se ao tema central deste trabalho, cujo propósito é discutir os fatores explicativos para a manutenção da elevada participação da Petrobras no refino de petróleo no Brasil, mesmo transcorridas duas décadas desde a alteração do marco legal. Porém, antes de tratar da realidade do mercado brasileiro, compete trazer algumas informações importantes sobre como se organiza a indústria do refino em nível mundial.

Diversos estudos (TAVARES, 2005; PERISSÉ, 2007; BARROS, 2014; OLIVEIRA, 2015, entre outros) apontam a situação paradoxal da indústria de refino no mundo: embora seja uma etapa indispensável, por meio da qual agrega-se valor à matéria-prima, diferentemente do que normalmente acontece em outras cadeias produtivas, trata-se do segmento menos rentável da indústria de petróleo.

Conforme destaca Tavares (2005), o investimento em tecnologia tem o objetivo de elevar a produção dos derivados de maior valor agregado (GLP, gasolina e óleo diesel) reduzindo a produção daqueles menos nobres, especialmente a massa asfáltica e o óleo combustível. Além disso, a autora destaca que a indústria precisa processar petróleo mais pesado e atender às legislações ambientais cada vez mais rigorosas, elevando os custos de refino. Com isso, enquanto as tecnologias convencionais demandavam investimentos de capital em torno de US\$ 1,20/barril de capacidade instalada de refino, as tecnologias mais modernas têm custos que variam entre US\$ 5,00 e US\$ 8,00.

Tavares também observa que, como os preços da matéria-prima e dos derivados são formados no mercado internacional, o refino acaba absorvendo as pressões das duas pontas, tornando-se um negócio de alto risco para empresas não verticalizadas, que precisam transacionar no mercado *spot*, cujas oscilações de preços são frequentes e acentuadas.

O Brasil ocupa a oitava posição, com capacidade de refino de 2,4 milhões de barris diários, um incremento de 1,8% em relação a 2014. Das 17 refinarias instaladas no país, 13 pertencem à Petrobras (98,2% da capacidade de refino) e as quatro menores (Manguinhos, no Rio de Janeiro, Riograndense, no Rio Grande do Sul; Dax Oil, na Bahia; e, Univen, em São Paulo) são classificadas como privadas, embora a Petrobras também seja acionista da refinaria Riograndense, antiga Refinaria Ipiranga, em parceria com a Brasken e o grupo Ultra.

As refinarias privadas enfrentam dois problemas, conforme aponta Tavares (2005): baixa escala (as duas maiores são a Riograndense, com 17 mil

barris diários e Manguinhos, com 13,8 mil barris diários, contra os padrões tecnológicos atuais que apontam para capacidade ótima superior a 150 mil barris); o segundo é que as quatro refinarias não dispõem de tecnologia para processar o petróleo pesado produzido no Brasil, dependendo da importação de matéria-prima, adquirida no mercado *spot*.

Como consequência, a utilização da capacidade instalada depende da conjuntura favorável de preços. Com isso, em 2010, ocasião em que os preços domésticos dos combustíveis estiveram acima das cotações internacionais, essas refinarias registraram pico de processamento e a participação da Petrobras caiu para 94,6% do total refinado. Em 2014, com a conjuntura adversa, Manguinhos e Univen reduziram o processamento e a Petrobras foi responsável por mais de 99% do refino (gráficos 1 e 2).

Conforme destaca Oliveira (2015), desde 1997 só houve investimentos privados na construção de duas novas plantas de refino: a Dax Oil, com capacidade diária pouco superior a 2.000 barris e foco na petroquímica (produz óleo diesel, residualmente) e a Univen, com capacidade para 9,15 mil barris diários, a única que efetivamente se dispôs a concorrer com a Petrobras no mercado de combustíveis veiculares. Enquanto isso, a refinaria de Manguinhos deixou de produzir diesel em 2008.

A Petrobras tem duas unidades em construção: a Refinaria Abreu e Lima – RNEST, em Pernambuco, que já opera parcialmente e terá capacidade diária de 230 mil barris, e o Comperj, no Rio de Janeiro, cuja primeira etapa, com capacidade para 165 mil barris diários deveria ter entrado em operação em 2016 (a capacidade total será de 300 mil barris diários). Outros dois projetos (Diesel Premium I, no Maranhão, e Diesel Premium II, no Ceará) foram adiados por tempo indeterminado.

Oliveira (2015) lembra que a Petrobras chegou a buscar parcerias para os investimentos em novos projetos. Cogitou-se um acordo com a Repsol-YFP, mas o que houve de mais concreto foi a aproximação com a PDVSA, cujo acordo foi desfeito porque a empresa venezuelana desistiu de integralizar sua parte nos investimentos no projeto da refinaria de Pernambuco. Com isso, além dos investimentos necessários à modernização do seu parque de refino, coube à Petrobras o encargo de custear integralmente esses novos projetos.

Em meio a esse atraso dos empreendimentos da Petrobras e à ausência de outros investimentos de peso, as importações líquidas de combustíveis automotivos cresceram na última década. As importações de óleo diesel atingiram pico em 2014, com mais de 11 milhões de metros cúbicos, parcialmente justificadas pela necessidade de aumentar a oferta de diesel S10 (com baixo teor de enxofre). Além disso, desde 2011 o país passou a ser importador líquido de gasolina, o que é também explicado pela desaceleração do setor sucroalcooleiro e consequente queda na participação relativa do etanol hidratado, o concorrente

direto do combustível fóssil no segmento de veículos do ciclo Otto. (gráficos 3 e 4)

A situação só não é mais preocupante porque em 2016 o consumo de óleo diesel acumulou queda de 5,1% em relação ao ano anterior e uma queda acumulada de 10% em relação a 2014. O consumo de gasolina, por sua vez, tem um crescimento de 3,4% em 2016, depois de uma queda superior a 7% em 2015. Essa recuperação é explicada principalmente pelas elevadas cotações do etanol hidratado, cujo consumo vem se mostrando pouco atrativo em todo o país, mesmo durante a safra de cana-de-açúcar.

V - Explicações para a ausência de novos investimentos

Conforme relatado anteriormente, desde a alteração do marco legal da indústria de petróleo, ocorrida na década de 1990, houve apenas dois investimentos privados no segmento de refino no Brasil, ambos considerados de pequena escala. Aqui, o propósito é contestar as explicações convencionais para esse problema, apresentando evidências que apontam para a necessidade de considerar a consistência de uma explicação alternativa.

5.1 - As explicações convencionais

A hipótese central deste trabalho é de que as alterações da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais que regem a indústria de petróleo e gás natural no Brasil não foram suficientes para criar um novo ambiente institucional favorável à livre concorrência no refino, ou seja, apesar de duas décadas de vigência legal, ainda não se verifica a vigência social do novo marco legal.

Importante destacar que a concorrência na E&P vem sendo ampliada devido à permanente necessidade da indústria em investir na descoberta de novas reservas. Com isso, conforme comentado anteriormente, desde a criação da ANP já foram realizados 12 leilões de novos campos, leilões esses abertos à participação de empresas privadas nacionais e estrangeiras, desde que constituam filiais operando sob a legislação brasileira.

O mesmo não se percebe em relação ao refino, cujas explicações usuais para a ausência de entrada de novos investidores seriam o excesso de capacidade de refino em nível mundial e os elevados custos de capital no Brasil, tornando mais vantajoso importar os derivados em que haja déficit interno, do que construir novas plantas no mercado doméstico. Adicionalmente, há o agravante relacionado à baixa qualidade do petróleo brasileiro.

Sobre os custos de capital, cabe destacar que, embora o Governo Federal tenha lançado em 1999 o Repetro (regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de

petróleo e gás natural), não foram adotadas medidas desse gênero para desonerar os investimentos em capital na atividade de refino.

É importante fazer algumas ponderações em relação a esses argumentos. A primeira é de que, ao comparar a evolução da capacidade de refino com o consumo de petróleo, observa-se significativa redução do nível de ociosidade do parque de refino entre 2006 e 2015. Conforme dados do Anuário Estatístico da ANP (ANP, 2016), entre 2006 e 2015 a capacidade mundial de refino passou de 86,7 milhões de barris/dia para 96,3 milhões de barris/dia, enquanto que o consumo saltou de 81,7 milhões de barris/dia para 95 milhões de barris/dia.

A segunda ponderação diz respeito ao fato de que os elevados custos de capital no Brasil podem ser tidos como fator restritivo à entrada de refinadores independentes, mas não parece um argumento sólido para explicar a ausência de interesse das *Supermajors*, que atuam em escala global, inclusive podendo acessar recursos financeiros a partir de diferentes fontes.

O fato concreto é que a capacidade interna de refino não vem acompanhando o crescimento do consumo e o fato mais marcante é a reversão do quadro histórico, em que o país voltou a ser importador líquido de gasolina. Essa dependência externa só não adquiriu dimensões maiores devido a dois fatores: a contribuição dos biocombustíveis para o suprimento da demanda automotiva e a recessão econômica, fazendo cair o consumo de energéticos nos últimos dois anos. Sobre os biocombustíveis, cabe destacar que o país adiciona 7% de biodiesel ao óleo diesel mineral e 27% de etanol anidro à gasolina. Além disso, os 17,8 bilhões de litros de etanol hidratado representaram quase 30% do consumo de combustíveis do ciclo Otto em 2015.

Portanto, o crescimento das importações de derivados, combinado com a redução da ociosidade da indústria mundial de refino enfraquecem o argumento de que é mais vantajoso importar, especialmente em função dos riscos historicamente associados a essa indústria. Então, que fatores ainda ofuscam o interesse dos empreendedores privados em investir em novos projetos de refino no Brasil? A hipótese central deste estudo é a de que o problema vai além dos mais elevados custos de capital, determinados pelas taxas de juros vigentes no país: os aspectos institucionais, que serão tratados a seguir.

5.2 - A explicação alternativa: o papel das instituições

A teoria econômica preconiza que a criação de um ambiente favorável à livre competição em mercados concentrados implica a adoção de medidas visando à redução do poder de monopólio das empresas dominantes, de forma a permitir que os preços e a quantidade ofertada converjam para os interesses da coletividade. Na visão de Joskoy (2007), essa seria uma das atribuições precípua associadas à função reguladora do Estado.

No caso específico do refino de petróleo no Brasil, onde a empresa dominante detinha mais de 98% do mercado quando da alteração do marco regulatório, a transição para o regime concorrencial dependeria de medidas de duas naturezas: expropriação de parte dos ativos da empresa dominante, transferindo-os para os potenciais concorrentes; e, adoção de mecanismos para assegurar o alinhamento dos preços internos às cotações internacionais, evitando a concorrência predatória por parte da empresa dominante.

A primeira medida teria o objetivo de permitir que os potenciais competidores já dispusessem de uma infraestrutura mínima quando do ingresso no mercado, não dependendo da instalação de novos projetos, cujo prazo de maturação seria muito longo, elevando os custos de capital e os riscos dos investimentos. Entretanto, a empresa dominante era uma estatal, erguida sob a égide da histórica campanha nacionalista expressa pelo *slogan* “o petróleo é nosso”, o que sugere ser uma explicação para a grande resistência a quaisquer iniciativas voltadas para alterar sua estrutura.

Da mesma forma, a necessidade de garantir o livre funcionamento do mercado interno de derivados colidiu com a disparada das cotações internacionais do petróleo e com as fortes flutuações da taxa de câmbio. Em maio de 2004 as cotações internacionais do petróleo romperam a barreira dos US\$ 40,00/barril, iniciando uma escalada cujo pico foi atingido em 2008, quando ultrapassaram os US\$ 133,00/barril. No início da década atual, embora as cotações internacionais tivessem se mantido abaixo dos patamares de 2008, a desvalorização do Real passou a afetar fortemente os preços de paridade. (gráfico 5)

Como resultado, a CIDE Combustíveis, que havia sido concebida como um colchão de amortecimento para minimizar os efeitos das flutuações de preços na refinaria, perdeu eficácia para essa finalidade e também foi pouco eficaz como instrumento de política anti-inflacionária. Com isso, as ações do Governo Federal não se restringiram à desoneração da CIDE, contemplando também as desonerações de PIS/Cofins e o próprio controle de preços dos combustíveis na refinaria, valendo-se da sua ascendência sobre a empresa monopolista.

Essa política penalizou a única empresa privada que investiu em planta de refino voltada para a produção de combustíveis automotivos, desativada desde 2014, após operar por mais de dois anos num cenário de preços internos dos derivados mantidos significativamente abaixo das cotações internacionais, condição insuportável para refinarias não verticalizadas. (gráficos 6 e 7)

O mais delicado dessa situação é que não há evidências de que se trate de estratégia da empresa dominante para expulsar potenciais competidores, o que configuraria abuso de poder de monopólio e objeto de intervenção dos órgãos de defesa da concorrência. Ao que parece, trata-se de uma política pública, voltada para conter impactos inflacionários de curto prazo, que acarretou grande prejuízo financeiro para a própria empresa dominante. Conforme apurou Oliveira (2015),

esse prejuízo, em valores correntes, superou os R\$ 104 bilhões entre 2007 e 2014, dos quais R\$ 24 bilhões associados a subsídios diretos aos consumidores, com a importação e venda de derivados a preços inferiores aos custos de internalização (cotações internacionais e custos de transporte logística).

Evidencia-se que o novo marco legal não foi suficiente para alterar o padrão de conduta dos detentores de mandato político e, portanto, não foi capaz de propiciar maior segurança jurídica para as organizações que atuam nesse mercado, conforme preconiza o modelo de agências reguladoras independentes. Tendo em conta o proposto por Falcão-Martins (2014), pode-se concluir que a macropolítica regulatória não foi capaz de impor limites à ingerência política, o que seria indispensável para proteger o ambiente de mercado.

Tendo em conta os preceitos da legislação, essa conduta política do governo federal assemelha-se à conformidade negativa tratada por Mun (2016), onde os atores adotam postura exatamente oposta à preconizada pela legislação. A grande diferença é que a inobservância ao princípio legal parte do próprio Estado, sobre o qual recai o dever de aprovar leis e fiscalizar o seu cumprimento.

Considerações finais

O presente trabalho tem o propósito de apontar uma explicação alternativa para a ausência de vigência social do novo marco legal do refino de petróleo no Brasil. Após duas décadas desde a promulgação da Emenda Constitucional que permitiu a quebra do monopólio público nas atividades de produção e refino de petróleo, a participação da Petrobras nesse último segmento aumentou.

A hipótese da pesquisa, que precisa ser validada por meio de estudos complementares, é a de que a mudança do marco legal não foi suficiente para romper com valores institucionais, especialmente relacionados à ideologia nacionalista. Esse viés ideológico parece ter impedido a adoção de medidas por parte do governo federal, para efetivamente promover a competição nesse segmento da indústria petrolífera. Uma alternativa nesse sentido seria a venda de parte dos ativos da estatal, abrindo espaço para a entrada de concorrentes.

Além disso, há evidências de que o governo federal cedeu às pressões decorrentes da disparada das cotações internacionais do petróleo e da volatilidade da taxa de câmbio, utilizando a condição de controlador da estatal para determinar os preços dos derivados na refinaria. Essa intervenção no mercado assemelha-se ao que Mun (2016) chama de conformidade negativa, com o agravante de que a violação é praticada pelo próprio criador da regra, potencializando a insegurança jurídica para os demais atores.

Isso sugere que a reforma regulatória, um dos componentes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, não foi plenamente concluída no setor de petróleo e gás natural. Para validar esse

entendimento há a necessidade de avançar em estudos visando a compreender a dinâmica do mercado de refino no Brasil e no mundo, bem como identificar os fatores críticos para a tomada de decisões dos investidores privados nessa atividade, confrontando-os com o ambiente institucional brasileiro.

A relevância do tema decorre do fato de que a Petrobras enfrenta dificuldades para manter seu plano de investimentos, num contexto em que a dependência do país em relação a combustíveis importados vem crescendo. As alterações no marco legal, implementadas há duas décadas, parecem não terem sido suficientes para estimular a entrada de novos investidores e desonerar a estatal do encargo de garantir, sozinha, o suprimento interno de produtos altamente estratégicos.

Daí a necessidade de compreender os fatores que afastam os investidores privados do segmento de refino de petróleo, ou seja, que explicam a ausência de vigência social do marco legal nesse campo. Essa compreensão é fundamental para a orientação dos formuladores de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

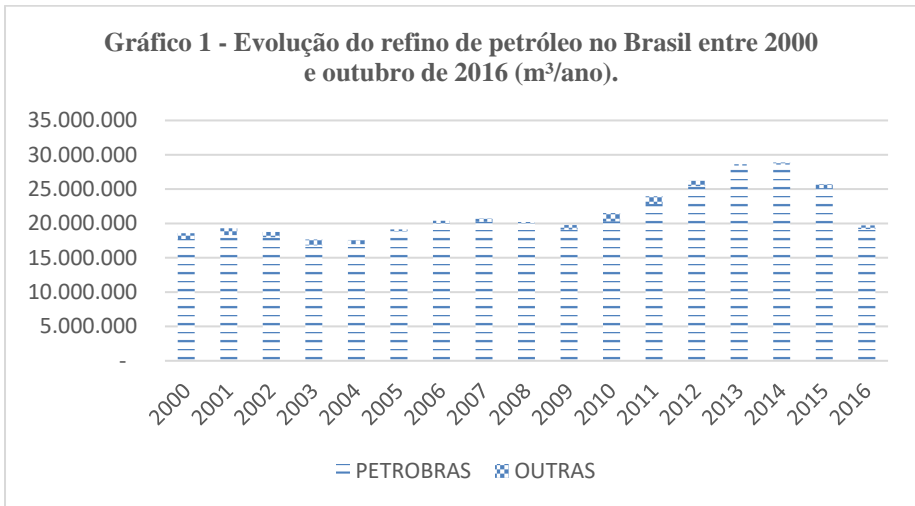
- AKIYAMA, T. G. C., ALMEIDA, V. E., GODRI, L., & GUARIDO FILHO, E. R. (2015). **Organizações e ambiente legal: a construção do sistema de identificação civil brasileiro.** *Revista de Administração Mackenzie*, 16(6), 94.
- BARROS, M.M.. **Análise da flexibilidade do refino de petróleo para lidar com choques de demanda de gasolina no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2014. 142 p.
- BRASIL. ANP. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2016.** Rio de Janeiro: ANP, 2016.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Câmara da Reforma de Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995a.
- CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P.. **Regulatory reforms and agencification.** Working Paper 6 – 2005. Stein Rokkan Centre for Social Studies UNIFOB AS. November 2005.
- CROLEY, Steven P. **Regulation and Public Interests.** Princeton: Princeton University Press, 2008, p. 1-25; 239-257; 304-306.
- DIMAGGIO, P. (1988). **Interests and agency in institutional theory.** In L. Zucker (Ed.). *Institutional patterns and organization*, pp. 3-21. Cambridge: Ballinger Press.
- DIMAGGIO, P. J. & Powell, W.W. (1983). **The iron cage revisited: Isomorphism and collective rationality in organizational field.** *American Sociological Review*. Vol. 48, Issue 2. Apr. 1983. pp 147-160.

- EDELMAN, L. B., & SUCHMAN, M. C. (1997). *The legal environments of organizations*. *Annual Review of Sociology*, 23, 479–515.
- EDELMAN, L. B., KRIEGER, L. H., ELIASON, S. R., ALBISTON, C. R., & MELLEMA, V. (2011). *When Organizations Rule: Judicial Deference to Institutionalized Employment Structures*. *American Journal of Sociology*, 117(3), 888-954.
- EWICK, P., & SILBEY, S. S. (2002). *The structure of legality: the cultural contradictions of social institutions*. In: R. A. Kagan, M. Krygier, & K. Winston (eds.), *Legality and Community: On the Intellectual Legacy of Philip Selznick* (pp. 149–165). Oxford, England: Rowman & Littlefield Publishers.
- FALCÃO-MARTINS, H. . The Exacerbation of Meso Policy: Public Policy Formulation and Regulatory Activity in Brazil. In: XVIII IRSPM Conference, 2014, Ottawa. XVIII IRSPM Conference, 2014.
- GILLARD, F. & MAGGETTI, M.. (2011). *The independence of regulatory authorities*. In: *The handbook on the politics of regulation*. Edited by Levi-Faur, D. Northampton, USA. 2011.
- HESSE, K. (1991). *Die normative Kraft der Verfassung*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/bcentaurus/livros/h/hessenpdf.pdf>>. Acesso em 24 de novembro de 2016.
- HALL, P. A., & SOSKICE, D.. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- JORDANA, J. & LEVI-FAUR, D. *The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America - Sectoral and National Channels in the Making of New Order*. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. March 2005, vol. 598, n°. 1, pp 102-124.
- JOSKOW, P.L. *Regulation of natural monopolies*. In: *Handbook of Law and Economics*. A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell (eds), Cambridge, Massachusetts, 2007. 222p.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman, 2011.
- LEVI-FAUR, D. *The politics of liberalisation: privatisation and regulation-for competition in Europe's and Latin America's telecoms and electricity industries*. In: *European Journal of Political Research* 42: 705–740, 2003.
- MAHONEY, J. & THELEN, K.. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MAJONE, G.. *The regulatory State and its legitimacy problems*. In: *Political Science Series, n° 56*. Institute for Advanced Studies, Vienna, Austria, July 1998. 30 pp.

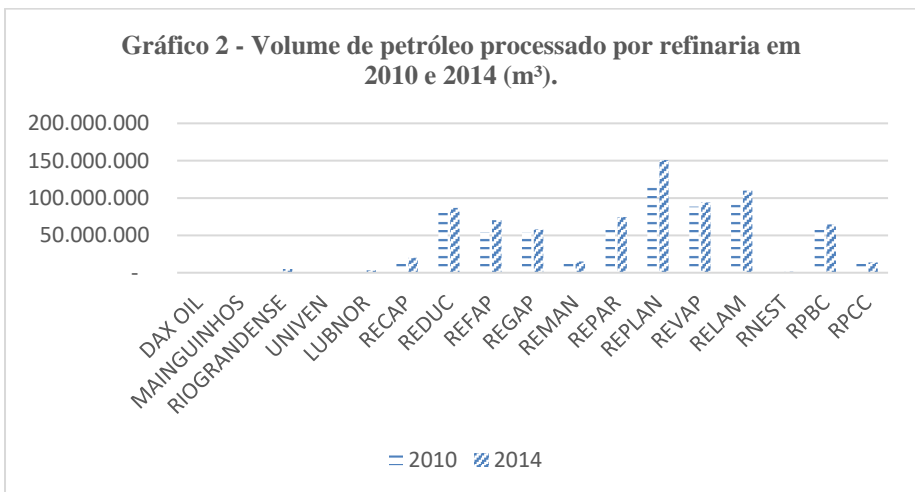
- _____. *Delegation of Powers and the Fiduciary Principle*. In: *CONNEX Workshop*. Paris. 2005. 18 p.
- MARCH, J. G & OLSEN, J. P.. *Rediscovering institutions – the organizational basics of politics*. The Free Press, New York, 1989.
- MARTINS, H.F.; ANDRADE, M. **Diagnóstico do processo de formulação e análise de políticas públicas em mercados regulados**. Relatório final de consultoria para o PRO-REG. Presidência da República, Brasília, 2013. 57 p.
- MORAN, Michael. *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MUN, E.. *Negative Compliance as an Organizational Response to Legal Pressures: The Case of Japanese Equal Employment Opportunity Law*. *Social Forces*, 94(4), 1409-1437.
- NORTH, D.C. *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives* - Volume 5, Number 1 - Winter 1991 - Pages 97–112.
- NORTH, D. C.; WALLIS, J.; WEINGAST, B.. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- OECD. *Working Party on Regulatory Management and Reform. Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*. OECD, 2005. 236 p.
- OLIVEIRA, P. V. S. C.. **Impacto da política de preços da gasolina, diesel e GLP na indústria de petróleo: Opções de política**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2015. 110 p.
- PERISSÉ, J. B.. **Evolução do Refino de Petróleo no Brasil**. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Química, Programa de Pós-graduação em Engenharia Química, 2007. 158 p.
- POSNER, R. A.. *Theories of economic regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2. (Autumn, 1974), pp. 335-358.
- SCHNEIBERG, M., & BARTLEY, T. (2001). *Regulating American Industries: Markets, Politics, and the Institutional Determinants of Fire Insurance Regulation*. *American Journal of Sociology*, 107(1), 101–146. doi:10.1086/323574
- SCOTT, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: ideas and interests*. 4rd ed. Thousand Oaks: Sage. (3ª ed., 2008).
- SMITH, W. *Utility regulator: the independency debate*. In: *Public policy for private sector*. Note nº 127, Oct. 1997. The World Bank Group. Washington DC. 4 p.

- STIGLER, G. J. *The theory of economic regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, n.º. 3, pp. 3–21.
- STIGLITZ, J. E. *Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation*. In: BALLEISEN, Edward; MOSS, David (ed.). *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.
- TAVARES, M. E. E.. **Análise do refino no Brasil: estado e perspectivas - uma análise “cross-section”**. Rio de Janeiro, 2005. Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE. 384 p.
- TEUBNER, G.. **O direito como sistema autopoietico**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.
- THATCHER, M.. *Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation*. *West European Politics* 25, 2002. pp 125–147.
- THELEN, K. *Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics*. *Annual Review of Political Science*, Volume 15, 2012
- THORNTON, P. W. & OCASIO. W. (2008). *Institutional Logics*. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, R. Suddaby (Eds.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*, (pp. 99-129). Los Angeles: Sage.
- TOLBERT, P. S., & ZUCKER, L. G. (1983). *Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880–1935*. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22–39.
- TRILLAS, F. *Independent regulators: theory, evidence and reform proposals*. IESE Business School. University of Navarra, Barcelona, 2010. 32 p.
- TRONDAL, J. *Agencification*. *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss 4. pp. 545-549. 2014.
- VIEGAS, T. O. C.. **Competitividade em custos na atividade petrolífera em águas profundas**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2013. Tese de Doutorado – UFRJ/IE Programa de pós-graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2013. 296 p.

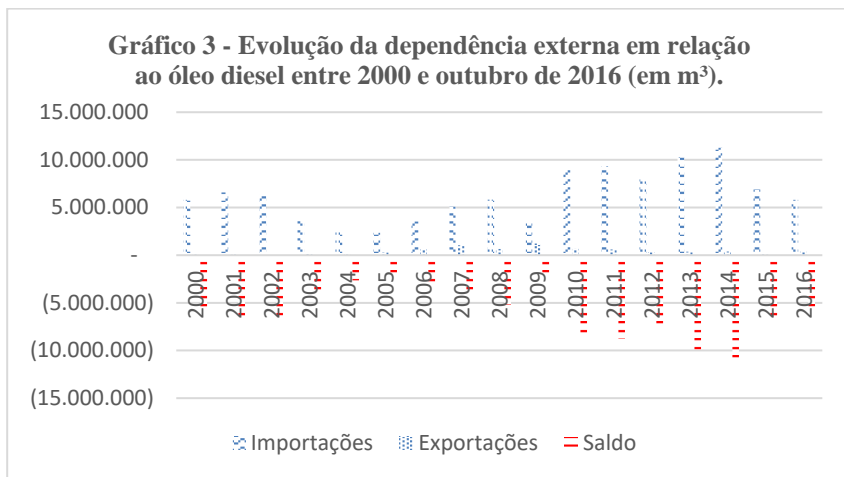
Anexos:



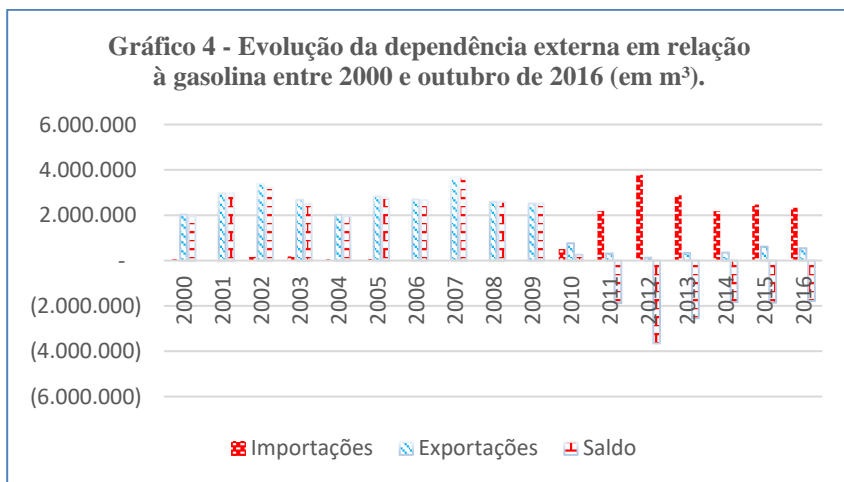
Fonte: ANP. Dados Estatísticos. Processamento de petróleo. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>.



Fonte: ANP. Dados Estatísticos. Processamento de petróleo. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>.

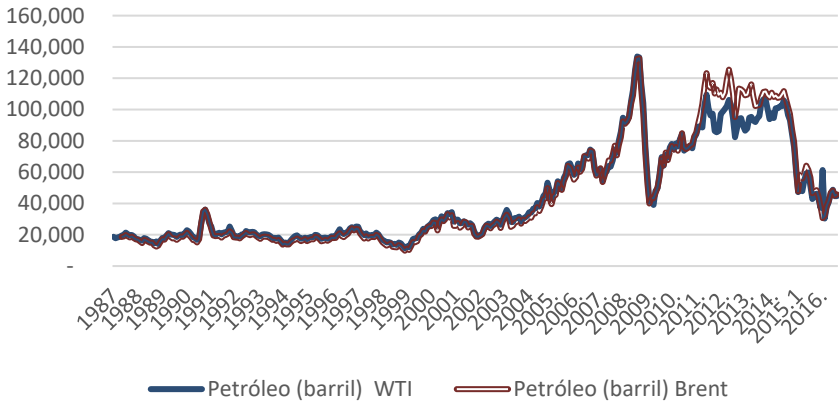


Fonte: ANP. Dados Estatísticos. Importações e Exportações. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>.



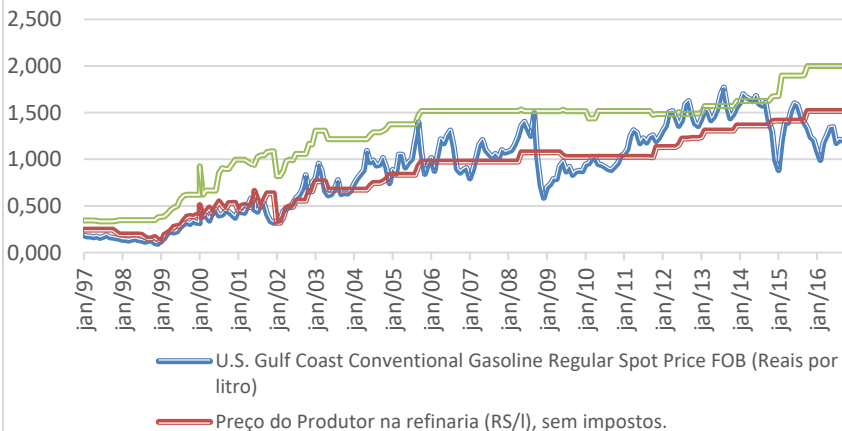
Fonte: ANP. Dados Estatísticos. Importações e Exportações. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>.

Gráfico 5 - Evolução das cotações internacionais do petróleo, entre 1987 e 2016 (US\$/barril).



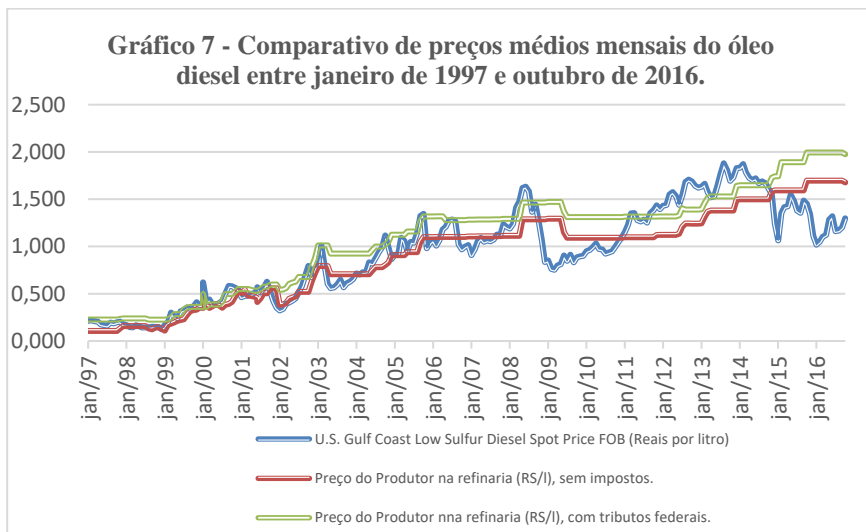
Fonte: The US Energy Information Administration – EIA/US Department of Energy. Disponível em: <http://www.eia.gov/petroleum/data.cfm#prices>.

Gráfico 6 - Comparativo de preços médios mensais da gasolina, entre janeiro de 1997 e outubro de 2016.



Fontes: The US Energy Information Administration – EIA/US Department of Energy, para cotações da gasolina (em Los Angeles, entre 1997 e 2005 e no Golfo do México a partir de 2006). Disponível em: http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm. ANP, Preços e Defesa da Concorrência, para cotações da gasolina com e sem impostos no Brasil. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrencia>.

Observação: Cotações externas no mercado *spot* estão em US\$/galão e foram convertidas para R\$/litro, considerando as taxas de câmbio diárias, conforme dados do Banco Central do Brasil.



Fontes: The US Energy Information Administration – EIA/US Department of Energy, para cotações do óleo diesel na Califórnia (em Los Angeles, entre 1997 e 2005 e no Golfo do México a partir de 2006). Disponível em: http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm. ANP, Preços e Defesa da Concorrência, para cotações da gasolina com e sem impostos no Brasil. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca>.

Observação: Cotações externas no mercado *spot* estão em US\$/galão e foram convertidas para R\$/litro, considerando as taxas de câmbio diárias, conforme dados do Banco Central do Brasil.

