

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A PRIVATIZAÇÃO DE YPF DENTRO DO PLANO DE CONVERTIBILIDADE

LUCIANA PAULA NOBUA
matrícula n.º: 096209749

ORIENTADOR: Prof. João Lizardo Rodrigues Hermes de Araújo

AGOSTO DE 2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

A PRIVATIZAÇÃO DE YPF DENTRO DO PLANO DE CONVERTIBILIDADE

LUCIANA PAULA NOBUA
matrícula n.º: 096209749

ORIENTADOR: Prof. João Lizardo Rodrigues Hermes de Araújo

AGOSTO DE 2003

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

Dedico este trabalho ao povo argentino recordando uma parte do hino nacional :

" ...Sean eternos los laureles que supimos conseguir...Al Gran Pueblo Argentino Salud !..."

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todas as pessoas que aportaram para que eu pudesse concluir este trabalho. Não foi fácil, estar longe da UFRJ para realizar a monografia, ter me mudado para a Argentina, ter vivido a crise argentina, ter descoberto a minha identidade na Argentina. Não foi fácil cursar a Universidade sozinha no Brasil, longe da minha família, me mudando de um lugar a outro incansavelmente....mas nunca ninguém disse que ia ser fácil. Hoje aqui estou eu, sentada pensando na enorme quantidade de pessoas que fizeram com que o quê não era fácil fosse também incrível !E graças a estas incríveis pessoas que me ajudaram com toda a sua força estou aqui escrevendo estes agradecimentos, onde percebo que a palavra **agradecer** é pouco para descrever o que realmente sinto em relação a cada um. Desde o primeiro dia na faculdade até a ultima palavra deste trabalho eu devo a estas pessoas, são elas as que me ajudaram em, todo instante, a me converter no que seu...e espero poder ao menos, de alguma forma, expressar a minha emoção ao escrever estas palavras pois não sei se algum dia poderei devolver o que cada um fez por mim. Obrigada a especialmente :

Vanessa Guerra, Roberta, Vane, Papi, Mami, Lucas, Fer, Lizardo, Gilbran, Lu, Charlie, Silvia, Rafael Lopez, Pablo Conrad, Roberto Kozulj, Fernando Bilotti, Nacho, Piru, Dodo, Mamama, Marcel, Marina, Yeye, Coco, Mariana, Clarita, Mecha, Kari, Anita, Belen, Eugenia, Edu, Monica, Lauri, PH, Anna Lucia, Anunciada, Ivan, Renata, Malena, Hulck, Marcelo, Paty, Marce, Veroe muitos mais....valeu!

Pela paciência, estímulo, amor e confiança de todos vocês eu cheguei até aqui ! E por todos vocês descobri que Antonio Machado tinha razão...

"Caminante no hay camino, se hace camino al andar..."

Com muito, mas muito afeto,

Luli

RESUMO

Esta monografia analisa o processo de venda da petrolífera estatal argentina YPF (*Yacimientos Petroliferos Fiscales*) e as conseqüências da mesma dando ênfase a conjuntura macroeconômica que vigorava no momento em que se realizou a privatização.

Para tal análise se toma em conta a historia do petróleo na Argentina e como esta sempre esteve marcada pela "disputa" entre os aqueles que defendiam que o petróleo era um recurso estratégico que devia estar em mãos do Estado e aqueles que acreditavam que o mesmo era mais um recurso natural que encontraria sua máxima rentabilidade em mãos privadas.

E feita uma observação das políticas petrolíferas que foram aplicadas ao longo dos anos posteriores ao descobrimento do petróleo e como estas afetaram a empresa estatal a tal ponto que a mesma se tornasse pouco rentável aos olhos do Estado antes de ser privatizada. A importância de analisar estas políticas e a sua influencia sobre YPF se torna fundamental desde o momento em que a "propaganda", dentro de um discurso liberal que estimulava a retirada do Estado das atividades econômicas, utilizada pelo governo para justificar a privatização era de que a empresa era pouco rentável pois pertencia ao Estado. Através da observação das políticas petrolíferas e econômicas aplicadas podemos compreender que a empresa estatal não era pouco rentável por pertencer ao governo, mas sim por ter sido utilizada de forma equivocada como ferramenta político econômica, onde na maior parte das vezes os beneficiários foram os atores privados.

E dado um importante foco ao Plano de Convertibilidade e a privatização de YPF, demonstrando a relação intrínseca entre ambas com o fim de aclarar ao leitor a importância que esta relação teve para permitir a sustentação do plano assim como a da privatização. Dentro desta análise e feito um questionamento do valor de venda de YPF, da importância de se ter uma empresa estatal ou não e das conseqüências da privatização para a sociedade que terminou por ver-se pouco favorecida pela mesma.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I - PETRÓLEO NA ARGENTINA (1907-1989).....	10
I.1 - APRESENTAÇÃO	10
I.2 - AGORA QUE O TEMOS, O QUE FAZEMOS? (1907-1916).....	10
I.2.1 - O órgão precursor e a dependência externa	13
I.2.2 - O mundo tem interesse no “ouro negro”	15
I.2.3 - Tempos de guerra	17
I.2.4 - Principais características do período.....	18
I.3 - O PRIMEIRO GOVERNO RADICAL – HIPÓLITO YRIGOYEN (1916-1922).....	18
I.4 - A CRIAÇÃO DA YPF EM 1922.....	21
I.5 - O NACIONALISMO POPULISTA DE PERÓN (1946-1955).....	23
I.6 - O “DESENVOLVIMENTISMO” DE FRONDIZI (1958-1962).....	24
I.7 - A NULAÇÃO DE CONTRATOS – ARTURO ILLIA (1963-1966).....	26
I.8 - ONGANÍA (1966-1973).....	27
I.9 - A FÓRMULA PERÓN-PERÓN (1973-1976).....	28
I.10 - O PERÍODO MAIS NEGRO QUE O PRÓPRIO PETRÓLEO (1976-1983).....	29
I.11 - A VOLTA DA DEMOCRACIA (1984-1988).....	30
I.12 - UM RESUMO AO LONGO DO TEMPO.....	31
CAPÍTULO II - A ARGENTINA E A YPF ANTES DA PRIVATIZAÇÃO.....	33
II.1 - APRESENTAÇÃO.....	33
II.2 - CADEIA PETROLÍFERA, COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, E CONSUMO (1967-1988).....	35
II.2.1 - Cadeia petrolífera, comercialização de petróleo e derivados.....	35
II.2.2 - Consumo de produtos petrolíferos e derivados	39
II.3 - POLÍTICA ECONÔMICA E ENERGÉTICA.....	40
II.3.1 - Política econômica e energética (1967-1972)	41
II.3.2 - Política econômica e energética (1973-1976)	41
II.3.3 - Política econômica e energética (1976-1983)	43
II.3.4 - Política econômica e energética (1984-1988)	45
II.4 - POLÍTICA DE PREÇOS E SEU EFEITO SOBRE A YPF (1967-1988)	46
II.4.1 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1967-1972).....	46
II.4.2 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1973-1976).....	48
II.4.3 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1976-1983).....	49
II.4.4 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1984-1988).....	50
II.4.5 - Uma análise geral: os preços pagos nos contratos (1967-1988).....	52
II.4.6 - Uma análise geral: custo do petróleo obtido pela YPF, preços de venda às refinarias privadas e financiamento da YPF (1967-1988).....	54
II.4.7 - Uma breve conclusão do capítulo	58
CAPÍTULO III - A REESTRUTURAÇÃO E A PRIVATIZAÇÃO DA YPF, E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NO ENTORNO MACROECONÔMICO BRINDADO PELO "PLANO DE CONVERTIBILIDADE"	60
III.1 - APRESENTAÇÃO	60
III. 2 - O NOVO GOVERNO.....	60
III. 3 - O "PLANO DE CONVERTIBILIDADE" E SUA RELAÇÃO COM AS PRIVATIZAÇÕES.....	64
III. 4 - A REESTRUTURAÇÃO DA YPF.....	68
III. 5 - A PRIVATIZAÇÃO DA YPF.....	71
III. 6 - CONSIDERAÇÕES SOBRE AS REFORMAS ECONÔMICAS E DO SETOR PETROLÍFERO, E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NA VENDA DA YPF	76
III. 6.1 - Principais considerações referentes à venda da YPF.....	77
III. 6.2 - Conseqüências	80
III. 6.3 - Petróleo como recurso estratégico	85
II.7 - QUADRO SINÓPTICO DO CAPÍTULO.....	87
CONCLUSÃO.....	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

INTRODUÇÃO

Esta monografia de bacharelado mostra como se deu o processo de privatização da petrolífera estatal argentina YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) dentro do Plano de Convertibilidade e quais foram as consequências para o mercado de petróleo argentino e para a sociedade.

Para realizar tal análise foi feita uma exposição da história do petróleo na Argentina, desde o momento de sua descoberta até o momento que antecede a desregulamentação do mercado, que culmina com a venda da petrolífera estatal. Isto pode ser observado no primeiro capítulo onde são mostradas as principais políticas petrolíferas que foram adotadas pelos diferentes governos. A intenção é a de dar ao leitor um panorama, de como foi administrado o recurso natural dentro do país e, da constante discussão entre aqueles que acreditavam que o recurso era estratégico para a soberania nacional e, como tal, deveria ser administrado pelo Estado e aqueles que viam o petróleo como uma fonte a mais que teria seu máximo rendimento em mãos privadas.

No segundo capítulo, é feita uma análise mais profunda de como as principais políticas petrolíferas e econômicas, transcorridas nos anos que antecederam a desregulamentação do mercado petrolífero e a venda da empresa estatal, afetaram a situação econômica e financeira de YPF. Neste capítulo, podemos observar de que forma as medidas adotadas pelos diferentes governos em relação ao petróleo terminaram por deixar a empresa estatal em uma situação financeira prejudicial. O objetivo desta análise, é fazer um questionamento à propaganda liberal feita pelo governo Menemista que, ao final da década de 1980, declarou que YPF deveria ser vendida pois dava perdas, pelo fato de pertencer ao Estado, sem realizar uma análise dos fatores que tinham colaborado para que a empresa estatal se encontrasse em uma situação financeira desfavorável.

O ultimo capitulo analisa o processo de venda de YPF, dentro da conjuntura econômica brindada pelo Plano de Convertibilidade. Neste capitulo é dada uma ênfases a relação intrínseca que o Plano de Convertibilidade teve com a privatização. Em linhas gerais, o Plano de Convertibilidade permitiu gerar as condições favoráveis que facilitaram a venda da empresa e, por outro lado, a privatização trouxe parte das divisas necessárias para a própria sustentação do plano. Neste mesmo capitulo, também são feitas uma serie de considerações em relação a venda da empresa em si e o valor que o Estado obteve pela mesma, assim como as conseqüências desta privatização para o mercado petrolífero argentino e para a sociedade, fazendo um questionamento, neste ultimo item, dos benefícios que foram obtidos pelos cidadãos argentinos ao se verem sem a presença de uma empresa petrolífera estatal.

CAPÍTULO I - PETRÓLEO NA ARGENTINA (1907-1989)

1.1 - Apresentação

Este trabalho se propõe a estabelecer, nesta seção, os grandes marcos da história do petróleo na Argentina, desde o seu descobrimento até os momentos que precedem a desregulamentação do mercado e a privatização da empresa petrolífera estatal YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*).

Serão apresentadas, separadamente, todas as etapas percorridas durante os diferentes períodos históricos que contribuíram para formar, no país, as características atuais desta indústria.

Inicialmente revela-se interessante observar que, ao longo de todo este período, o contexto ideológico se concentrou na discussão travada entre aqueles considerados “nacionalistas”, que viam o petróleo como um recurso estratégico fundamental para a supremacia nacional, e os considerados “entreguistas”, que viam o petróleo apenas como mais um recurso natural que poderia alcançar sua máxima eficiência mediante o concurso de empresas privadas. Vamos perceber, no âmbito desta dicotomia, os momentos em que uma ou outra visão prevaleceu assim como a sua constante confrontação – o que levou à adoção de diversas políticas, muitas vezes com a intenção de simultaneamente atender aos interesses “de gregos e troianos”.

1.2 - Agora que o temos, o que fazemos? (1907-1916)

No ano de 1886 foi aprovado o Código de Mineração (Lei n.º 1.919, de 1886) estabelecendo que o Estado não podia explorar nem dispor das minas – isto é, o Estado era obrigado a conceder, por tempo ilimitado, todas as licenças de exploração que lhe fossem pedidas por agentes privados. Dentro deste contexto foi encontrada a primeira jazida de

petróleo em 1907, na área que hoje corresponde à cidade de Comodoro Rivadavia, ao se perfurar o terreno com o intuito de encontrar água, já que esta região possui características climáticas desfavoráveis.

Desde então, o Estado teve que enfrentar e se submeter ao Código de Mineração que o obrigava a conceder a particulares, na região do achado, todos os pedidos de perfuração por tempo ilimitado. O Poder Executivo, com o propósito de contornar o mencionado código, decidiu apelar ao Congresso Nacional que, por sua vez, se baseou na Lei de Terras (Lei n.º 4.167) definindo que, assim como a Colônia de Comodoro Rivadavia, o solo argentino pertencia ao Governo – portanto, o Estado detinha o pleno direito de utilizá-los. Finalmente o Congresso concedeu ao Estado uma reserva de cinco mil hectares (a solicitação feita pelo Poder Executivo perfazia o total de cem mil hectares), onde este reservaria apenas para si o pleno direito de exploração e produção¹.

Desde o instante da descoberta da primeira jazida não demoraram a aparecer as reações tanto dos grupos dominantes nacionais quanto as daqueles que representavam os interesses estrangeiros, além das do próprio Estado, pois todos enxergavam no achado uma base de riqueza inesgotável e uma perspectiva de forte progresso.

O Governo nacional considerou que aquela descoberta podia mudar o destino e o desenvolvimento do Sul do país, diretamente relacionados ao progresso dos transportes ferroviários que, por sua vez, dependiam das importações de carvão e petróleo – o primeiro constituindo um recurso natural extremamente escasso no país. Essa dependência de combustíveis estrangeiros prejudicava a balança comercial, pois se estendia não só a esse mas também a outros setores como, por exemplo, a emergente indústria nacional.

O novo achado podia significar, ainda, a abertura de um novo comércio e de uma nova indústria, o que tornaria desnecessária a contínua importação de combustíveis. O petróleo também poderia servir para a iluminação pública nas províncias e para motores destinados a

¹ Extraído de Economía y petróleo, de Daniel Montamat, p. 6.

fornecerem água potável a preços muito baixos, já que o Governo poderia vendê-los a preço de custo. Assim se justifica o entusiasmo do Estado frente à perspectiva de auto-suficiência. O deputado Celestino L. Pera (em 2 de setembro de 1908) ressaltou que o petróleo de Comodoro Rivadavia podia reduzir à metade o custo de combustível, visto que produzia o dobro de calorias do carvão – combustível que o país, conforme já mencionado, importava a um valor anual de 32 milhões de pesos².

Convém mencionar ainda que, durante um longo período, o petróleo continuou brotando e sendo desperdiçado pela falta de uma tecnologia que permitisse o adequado tratamento do produto. Além disso, o Estado enfrentava uma barreira burocrática gerada pela oposição atuante dentro da própria oligarquia, que tendia a preferir entregar aos estrangeiros aquela descoberta. Uma vez concluídos os estudos, planos e orçamentos, essa parte opositora se dedicou a sepultar os informes retardando, assim, o começo das atividades exploratórias.

Ficava clara a existência de dois interesses conflitantes na política argentina. O primeiro era corroborado pelo Poder Executivo, que procurou regulamentá-lo através do artigo 15 da Lei n.º 4.167 que, segundo a interpretação de Kaplan (1974), diz:

“(…) Não se busca estabelecer um monopólio fiscal, senão continuar com o seguimento de estudos que ensinem melhor sobre a verdadeira natureza da zona descoberta, até que novas perfurações demonstrem ou não a existência de uma camada capaz de ser suficiente, por algum tempo compensador, às necessidades de combustíveis (...) Não querendo o Poder Executivo começar a fazer competição à indústria privada, pediu autorização para reservar uma zona a fim de explorá-la com seus elementos próprios, destinando o seu produto às necessidades primordiais do país (...) Alternativamente, o Poder Executivo poderia arrendar a ou as seções que se reservem a uma ou várias companhias segundo o resultado das propostas. As outras seções irão à licitação pública e as companhias ou empresas que as possuam poderão definir explorá-las como melhor lhes parecer”³.

Isto demonstra uma postura conservadora e comedida, porém com uma clara visão do recurso de que o país dispunha, tentando assim salvaguardá-lo da voracidade de corporações conscientes de que a região apresentava importantes perspectivas.

² Extraído de Primera fase de la política petrolera argentina (1907-1916), de Marcos Kaplan, p. 5.

³ Extraído de Primera fase de la política petrolera argentina (1907-1916), de Marcos Kaplan, p. 7.

A segunda postura era puramente conservadora e estava estreitamente ligada aos interesses estrangeiros: estimulava um regime de livre competição ao invés de um regime de monopólio e, por conseguinte, a entrada de capitais estrangeiros mais "aptos" para o desenvolvimento do negócio. Seus defensores questionavam a restrição de entrada destas riquezas que trariam para a Argentina e que favoreceriam o seu desenvolvimento. Além disso, também perguntavam o que o Estado faria com os produtos obtidos: vendê-los-ia aos mercados, competindo com a indústria privada? Nitidamente, esta parcela do Governo preferia entregar de forma completa o recurso, sem a menor intervenção do Estado.

Por fim se modificou o projeto da Lei n.º 4.167, determinando-se que o Estado somente poderia prover o fruto de suas perfurações à Armada Nacional e aos transportes ferroviários, desalentando assim as intenções intervencionistas e industrialistas do mesmo e inabilitando a sua penetração no mercado de consumo. Podemos dizer que os 'entreguistas' tinham ganho a primeira batalha. Porém as discussões continuaram ao longo de todo este período, tendo o Estado mais ou menos poder de intervenção de acordo com o que se analisava constantemente no Congresso.

I.2.1 - O órgão precursor e a dependência externa

No dia 24 de dezembro de 1910 foi criada a Direção Geral de Exploração de Comodoro Rivadavia, precursora da futura empresa nacional. A razão principal de sua criação era a iminente necessidade de auto-suficiência e a eliminação da subordinação em relação aos países exportadores de combustíveis. Fixou-se a exploração direta do Estado em zonas reservadas, e acreditou-se que o fruto destas explorações seria mais do que suficiente para o seguro abastecimento do país – e, com isso, se permitiu a entrada direta de capitais privados em zonas não-reservadas. O projeto autorizava ao Governo investir dois milhões de pesos durante o ano de 1912 para a exploração do petróleo na região e, além disso, manter a organização do novo órgão. Os países exportadores de carvão eram cada vez em menor número e o petróleo já não vinha suprimindo as necessidades do mercado – o que justificava plenamente os investimentos feitos pelo Estado.

Vale a pena fazer um parêntesis para mencionar que, em 1913, foram consideradas caducas todas aquelas licenças de perfuração vistas como prejudiciais para o real desenvolvimento das minas de petróleo e não-ajustadas ao inicial Código de Mineração. A intenção era que o Poder Executivo organizasse a exploração na região.

O resultado verificado até a metade de 1913 mostrou que, embora o Estado tenha investido uma soma considerável, esta não foi completamente recuperada com a produção das minas e, mesmo alguns poços tendo maior quantidade de combustível em relação aos outros existentes no resto do mundo, somente se conseguiu prover os transportes ferroviários de Comodoro Rivadavia e a luz elétrica para aquela região – o que resultou bastante desalentador em relação às expectativas criadas (Kaplan: 1974).

Isto ocorreu porque o Estado não dispunha de recursos para uma eficiente produção, perdendo o “ouro negro” por falta de tanques e vendo-se obrigado a fechar alguns poços. Essas perdas podem ser mais claramente observadas se analisamos o Quadro 1, onde se pode constatar que, apesar do investimento estatal realizado, a dependência externa se acentuou. Isto era natural em um país em vias de industrialização, onde a demanda por combustíveis torna-se cada vez maior.

Quadro 1

Importações de combustíveis na Argentina (1907-1912)⁴

Ano	Carvão-de-pedra		Coque	
	Toneladas	\$ Ouro	Toneladas	\$ Ouro
1907	2.342.309	16.369.162	15.140	121.122
1912	3.707.956	25.955.692	31.088	248.700

⁴ Extraído de Primera fase de la política petrolera argentina (1907-1916), de Marcos Kaplan, 1974, p. 14.

Podemos neste momento observar a postura moderada adotada pelo Governo da oligarquia do período, em que não se percebe nenhuma tendência extremista mas, sim, um pequeno passo no sentido de uma maior intervenção do Estado na questão petrolífera, mesmo que não se tenham logrado os melhores resultados.

Também devemos mencionar que o marco dessa dicotomia serviu para atrasar toda a eficiência que poderia ser alcançada pela Dirección Geral de Exploración de Comodoro Rivadavia. O conservadorismo da oligarquia local e suas estritas correlações com os capitais e interesses estrangeiros foram fortemente responsáveis pelo atraso mencionado, fazendo a questão do petróleo recair na repetitiva pergunta: se a exploração deveria ser feita pelo Estado ou por particulares. Ambos os grupos tinham suas fortes bandeiras e convicções.

O debate centrava-se em dois medos: de um lado, o medo de perder a “riqueza do povo” em mãos estrangeiras; e, de outro, o medo de perdê-la por ineficiência estatal.

I.2.2 - O mundo tem interesse no “ouro negro”

Desde o início as grandes empresas estrangeiras se interessaram pela notícia e se dedicaram a averiguar se o achado podia ser encampado por elas. Em muitos casos os estrangeiros receberam benefícios elevados, como será exemplificado adiante, e enfrentaram alguma resistência por parte dos grupos nacionalistas.

Essas empresas atuaram basicamente de duas maneiras: ou se coligando com empresas nacionais, que terminavam tendo a maior parte de seu capital de origem estrangeira; ou atuando diretamente, através de suas próprias corporações. Assim se efetivou a presença direta das grandes corporações petrolíferas estrangeiras na Argentina, facilitada pela falta de meios de exploração e de pessoal técnico especializado por parte das empresas puramente nacionais e do próprio Estado.

O conhecimento dos locais exatos de prospeção e do real valor do petróleo argentino chegou às empresas internacionais pela necessidade da contratação de pessoal estrangeiro, da

compra de máquinas e instalações para armazenagem – o que colocou em mãos estrangeiras todo o *know-how* das possibilidades de desenvolvimento do negócio petrolífero no país.

Um excelente exemplo dos benefícios obtidos pelas empresas estrangeiras pode ser observado claramente nas relações que se travaram com a *Standard Oil*. Esta tinha instalado uma refinaria em Buenos Aires, e obteve concessões alfandegárias que lhe permitiam ter um custo muito mais baixo que as demais empresas, embora vendendo o seu produto final ao mesmo preço que as outras. Isto é, como a região onde tinha se instalado a refinaria não era considerada alfandegária, o petróleo importado introduzido por lá estava isento do imposto à importação. A *Standard Oil* trazia petróleo barato e o convertia em querosene, vendido a preços que lhe davam maior rentabilidade que para as demais empresas. É óbvio que este benefício advinha do que já foi antes exposto: das coligações da oligarquia local com os capitais estrangeiros (Kaplan: 1974).

O papel do Estado frente à presença estrangeira podia ser qualificado como utópico. Segundo os legisladores da época, o Poder Executivo devia fomentar a presença privada de forma ordenada e regulada (quanto a preços e quantidades), pois isso faria com que as indústrias intensificassem a utilização de petróleo – estimuladas pela propaganda do Estado, muitas já tinham mudado seus equipamentos para poderem utilizar petróleo – e com que, no futuro, o Governo apreendesse o suficiente para poder explorar ao máximo as novas descobertas que ocorreriam, tendo todo o conhecimento necessário para alcançar tal fim.

Em 1914 é aprovado um projeto de lei que permitia às corporações privadas explorarem as áreas reservadas para o Estado por meio de contratos para operarem as jazidas. O Governo deveria ter reconhecido a sua inferioridade e falta de conhecimento frente às empresas privadas. Seria melhor que os privados investissem ao invés do Governo fazê-lo, pois este gastaria seu orçamento e o dinheiro do povo no desenvolvimento de minas que podiam resultar pouco rentáveis. O controle anti-truste seria uma atribuição do Poder Executivo mas, como previsível, foi poucas vezes posto em prática durante este período conservador.

Pouco tempo depois começaria a Primeira Guerra Mundial e, com ela, seus impactos.

I.2.3 - Tempos de guerra

A Primeira Grande Guerra acarretou, como era de se esperar, impactos diretos sobre a questão petrolífera argentina. Basicamente, por razões lógicas, houve uma queda do abastecimento energético proveniente do exterior, associada ao aumento das necessidades locais.

A guerra em si estimulou o crescimento da indústria nacional, derivado da industrialização gerada pela necessidade de substituir as importações, o que elevou a demanda dentro do próprio país. Paralelamente, ocorreu uma retração nos investimentos realizados pelas empresas estrangeiras que exploravam petróleo dentro da Argentina.

Isto gerou a necessidade iminente, por parte do Poder Executivo, de tomar medidas imediatas para o desenvolvimento do petróleo e, concomitantemente, uma consciência em todos os setores oligárquicos sobre a importância da questão energética para a Argentina.

Como medida de emergência, em 2 de setembro de 1914 adotou-se um projeto de lei determinando que todas as empresas nacionais, até que retornassem os tempos de paz no mundo, deveriam utilizar unicamente combustível produzido dentro do país. A situação vivida durante a Primeira Guerra determinou um grave cenário para a questão energética: falta de petróleo importado, atraso na exploração por parte do Estado, retração nos investimentos das empresas estrangeiras e aumento da demanda (Kaplan: 1974).

Este período gerou "um antes e um depois" nas posturas até então adotadas pelas parcelas "entreguistas" dentro do Governo da oligarquia. Frente à insegurança gerada pela instabilidade do abastecimento energético, viram-se obrigadas a apoiar o Estado em uma postura mais ativa e intervencionista na questão petrolífera, dando início às vendas diretas ao mercado de consumo nacional e preparando o terreno para que novos setores políticos

começassem a aparecer – como foi o caso do radicalismo que governaria o país no período seguinte.

I.2.4 - Principais características do período

Para o leitor, pode soar um pouco contraditório o primeiro momento vivido na história do petróleo na Argentina; mas contraditório é o melhor termo para definir este período, já que existia uma permanente luta de diferentes ideologias dentro do próprio Governo. Ademais, realmente não se sabia muito bem o que fazer com o novo recurso. Descobrir petróleo – algo realmente inesperado na etapa de desenvolvimento econômico em que a Argentina se encontrava – gerava incertezas quanto às possíveis aplicações deste recurso e quanto aos procedimentos legislativos mais convenientes.

Na tentativa de resumir este período, apontamos quatro aspectos de relevância: os interesses estrangeiros tratando de penetrar e se apoderar do mercado de petróleo argentino; a permanente luta de poderes com ideologias opostas em relação ao novo achado, fazendo com que vários projetos de lei fossem gerados e modificados constantemente, demonstrando a indecisão e a falta de um regime jurídico mais adequado, que contribuísse para impulsionar o progresso do novo recurso e para definir se o petróleo deveria ser explorado pelo Estado, por agentes privados ou pelos dois ao mesmo tempo; a clara conclusão de que a questão energética deveria ser imediatamente resolvida, demonstrando o desejo público de colocar o quanto antes a descoberta em plena exploração com a intenção de se alcançar a auto-suficiência energética do país; e, finalmente, o contexto de grave déficit energético e de falta de recursos adequados, por parte do Governo, para atingir tal fim.

I.3 - O primeiro governo radical – Hipólito Yrigoyen (1916-1922)

O primeiro governo radical pode ser caracterizado pela sua heterogeneidade programática em relação à questão energética. Diversas posturas foram adotadas durante este período, e poucos avanços ocorreram na questão. A postura do Estado se baseou na coexistência entre o intervencionismo estatal e a atividade privada. A penetração estrangeira se intensificou e somente no final deste período poderemos observar algum tipo de iniciativa com a intenção de reorganizar a exploração fiscal (Kaplan: 1972).

Quanto à heterogeneidade, podemos observar pelo menos três posturas adotadas pelos legisladores da época: a primeira propiciava a penetração de empresas estrangeiras em Comodoro Rivadavia, proveniente da lei já citada, de 1914; a segunda postura fomentava a exploração da região mediante a associação entre capitais privados e o Estado; e a terceira estimulava a presença do Estado de forma direta, declarando de utilidade pública as minas de petróleo concedidas aos particulares. Conseqüentemente, diversos projetos de lei foram apresentados e aprovados de acordo com cada postura.

O Estado promoveu a intervenção e a participação nacional em toda a gama da exploração petrolífera, com o fim de garantir a utilização racional dos recursos e evitar o seu esgotamento – tudo isso sem perturbar os interesses privados considerados como fundamentais para o desenvolvimento da indústria do petróleo.

Quanto à coexistência das diferentes orientações, durante este período não se podem observar intenções sérias de nacionalizar os recursos energéticos e poucas críticas são direcionadas à penetração de capitais estrangeiros, tendo o Governo demonstrado pouca resistência em relação aos mesmos. Os interesses estrangeiros puderam pressionar facilmente o primeiro Governo radical, obtendo resultados vantajosos. Em nenhum momento existiu um adequado controle sobre a atividade privada, em que pesem as intenções nacionalistas do Governo – o que permitiu a expansão e a consolidação das conquistas das companhias privadas feitas durante o Governo anterior da oligarquia. Mesmo sabendo que muitas concessões tinham se dado de forma irregular e desfavorável para o país, este Governo radical não se dedicou a investigar a origem e a validade delas procurando cancelar os contratos ou mesmo controlando as concessões.

Quanto aos poucos avanços efetuados em matéria energética, pode-se dizer que não se procedeu de acordo com as necessidades do país – o que advinha da falta de aprovação do Congresso Nacional para inversões no setor e de um regime jurídico que regulamentasse definitivamente a questão petrolífera. Como no período anterior, a necessidade de contratação de elementos estrangeiros serviu para que os capitais privados estivessem constantemente informados em relação aos movimentos do Estado em matéria de exploração e novos achados.

Os atrasos técnicos, a insuficiência de maquinaria e a falta de depósitos para o estoque foram fatores fundamentais para justificar o pouco avanço e obrigaram o Estado a restringir a sua produção em Comodoro Rivadavia. A este fato podemos agregar que, como consequência da Primeira Guerra Mundial, era muito custoso e difícil conseguir equipamentos técnicos que facilitassem a exploração; somando-se a isto o atraso industrial do país, o resultado é a continuidade de déficit energético. Somente uma pequena parte do petróleo era destilada, a maior parte sendo vendida em sua forma bruta para a queima – e isto fazia com que o Estado perdesse os ganhos que poderiam ser obtidos com a venda de produtos destilados, que contêm uma margem de lucro muito maior. Todos estes fatores colocaram o Governo em desvantagem em relação às empresas privadas fazendo com que, durante este período, não lograsse conquistar o mercado interno que estava em mãos de monopólios estrangeiros (Kaplan: 1972).

Ao analisarmos o final deste período, começamos a observar uma atitude mais pró-ativa no que se refere à intervenção estatal e à busca de uma maior eficiência na exploração realizada pelo Poder Executivo.

Em 1919 o Governo apresentou um plano legislativo para regulamentar o petróleo, baseado em dois projetos de lei. O primeiro referia-se à federalização – isto é, cada província teria liberdade de ação em relação às minas de petróleo dentro de sua área geográfica – e à criação de um regime legal que serviria para as suas concessões e controles. O segundo era referente à criação da *Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales*. Ambos somente foram analisados e aceitos pelo Congresso em 1922, durante o Governo seguinte de Marcelo T. Alvear (Kaplan: 1972).

Ao observarmos o primeiro Governo radical do país, podemos afirmar: acentuou-se o domínio monopolista estrangeiro do mercado interno de combustíveis devido ao favoritismo estatal, oriundo da corrupção de funcionários e de sua direta participação nas empresas privadas. E também, em relação ao petróleo, os resultados foram pouco satisfatórios já que, conforme citado acima, a criação da *Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales* somente chegou a ser analisada e aceita pelo Governo seguinte.

1.4 - A criação da YPF em 1922

Em 1922, no decorrer do Governo Marcelo T. Alvear, foi criada a primeira empresa estatal de petróleo no mundo – a YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) – sob o comando do general Enrique Mosconi, que possuía uma clara visão da questão petrolífera, muito respeitada e inclusive consultada por outros países, tal como o México. A responsabilidade da YPF era a de participar em todas as atividades que envolvessem o negócio petrolífero, desde a exploração até o transporte e a comercialização dos derivados (Kozulj e Bravo: 1993).

Mosconi foi o coração da YPF e torna-se imprescindível mencionar os seus ideais e argumentos. Um balanço do período 1916-1922 foi claramente exposto pelo mesmo, qualificando a exploração fiscal em 1922 como:

“...uma repartição que vivia em déficit, anêmica e pouco produtiva (...) No ano de 1922 a maior parte do combustível líquido, pesado e leve, que se consumia no país era importado (...) Nosso país, que possuía ricas jazidas na Patagônia, importava o combustível líquido necessário para a sua vida, sua defesa e sua segurança (...) Isto implicava uma situação de perigo (...), um estado de manifesta inferioridade. À situação de perigo e de inferioridade devíamos agregar a de desvantagem, por uma contínua, incessante e elevada drenagem de ouro com evidente prejuízo para a economia da Nação”⁵.

O general comprovou outras falhas concretas: a baixa rentabilidade – isto é, elevadas despesas com o pagamento de salários e material em relação aos investimentos; a falta de espírito administrativo do pessoal técnico, que não tinha consciência daquilo com que estava trabalhando e do custo do material que tinha em suas mãos; os serviços técnicos de Comodoro Rivadavia, que não tinham coordenação e dificultavam o conhecimento e a quantificação da exploração fiscal, em vez de terem como único objetivo a obtenção da maior quantidade de petróleo possível ao menor custo (Kaplan: 1972).

Mosconi – que inicialmente esteve a favor das sociedades mistas – em 1929 concluiu que duas organizações internas (uma estatal e outra privada) não poderiam coexistir, pois representavam interesses antagônicos e raramente a organização estatal sairia favorecida.

⁵ Extraído de Política del Petróleo en la Presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916 -1922), de Marcos Kaplan, p.10.

A colaboração de Mosconi foi fundamental para o desenvolvimento da YPF e ele chegou a ser comparado, por alguns escritores, a um Rockefeller argentino; para ele, os operários eram como um exército civil que devia se entregar de corpo e alma à empresa (*Energia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Em 13 de abril de 1923, o presidente Alvear decretou autonomia total à YPF com o objetivo de se alcançar uma produção de 1.900.000 m³ em 1927 – o que não ocorreu, pois somente se chegou a 800.000 m³ mas, por outro lado, se iniciaram as atividades de refino e distribuição instaurando-se, assim, uma empresa de petróleo vertical. Em 1925, La Plata era uma das dez maiores refinarias do mundo e pertencia à YPF (*Energia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Agora, a YPF vendia gasolina e outros derivados de petróleo e se iniciava, sob o comando de Mosconi, o aumento imediato da quantidade de pontos de venda no país, atingindo-se em 1927 o total de 823 postos de venda de combustível.

Sob a presidência de Mosconi a empresa cresceu rapidamente, e podemos dizer que a elite política, ainda presa ao modelo liberal, observou este crescimento com desinteresse. Mosconi rompeu com o critério de que a América Latina tinha que se dedicar a produzir matérias-primas para exportar e a importar produtos acabados. Ele sustentou as idéias de que somente os monopólios petroleiros estatais podiam ser capazes de proteger os recursos e de que constituíam a base para a independência política da região e o seu bem-estar; ademais, como já foi dito, difundiu estes conceitos por toda a América Latina.

Como empresa independente, a YPF continuou o seu curso aumentando a sua produção, competindo com as demais empresas privadas instaladas no setor e com sociedades mistas, sem mudanças consideráveis na política petrolífera argentina, que continuou com os seus altos e baixos em relação à eterna dicotomia nacionalismo-liberalismo. A YPF se converteu no braço executor das políticas petroleiras do Estado Nacional. (Montamat: 1995).

Além disso, podemos observar alguns momentos em que houve uma acentuação da regulamentação das atividades econômicas argentinas, como na Depressão mundial da década de 1930, ou ainda em 1932, com a promulgação da Lei n.º 12.161 – a primeira a estabelecer um regime especial para os derivados de petróleo, em que se reafirmou a propriedade pública das minas de petróleo e se criou a obrigação, para as empresas privadas, de pagarem o equivalente a 12% do produto bruto obtido na exploração sendo que, por outro lado, garantiu-se que nenhum outro tipo de imposto teria de ser pago além deste. Depois disso, a primeira grande modificação em matéria de regulamentação petrolífera ocorrerá somente durante o primeiro Governo Juan Manuel Perón.

1.5 - O nacionalismo populista de Perón (1946-1955)

Na política argentina, Perón constitui um marco até os dias de hoje: as suas políticas e os seus ideais foram seguidos e brutalmente modificados ao longo dos anos que se seguiram à sua morte, conhecendo-se o que atualmente representa o Partido Peronista Justicialista. Veremos agora o que ocorreu com a política petroleira durante o seu primeiro mandato.

Com um discurso plenamente nacionalista, Perón tomou posse da Presidência argentina no ano de 1946. A base essencial do seu Plano Quinzenal era organizar a riqueza e aumentar a produção. Dentro desse contexto, o petróleo foi considerado como um recurso estratégico para conseguir tal fim. Vale a pena verificar uma citação feita em 1947, no seu discurso por ocasião do "Dia do Petróleo":

“(...) A política petroleira argentina tem de basear-se nos princípios em que descansa toda a política econômica: conservação absoluta da soberania argentina sobre as riquezas do nosso subsolo e exploração racional e científica por parte do Estado (...)”⁶.

Com esta citação, podemos conferir as intenções do Governo peronista em relação à política petroleira que seria adotada. A Constituição de 1949 nacionalizou o domínio original das minas de petróleo e a YPF monopolizou todos os segmentos da indústria, desaparecendo a iniciativa privada. AYPF passou a ser o único agente do setor petrolífero.

A substituição de importações e o protecionismo foram a marca registrada deste período. Porém, longe de se alcançar o auto-suficiência, Perón viu-se obrigado a assinar um contrato de concessão com uma empresa de capitais mistos – a *Compañía California Argentina de Petróleo* – para perfurar, explorar, tratar e produzir petróleo em uma zona restrita durante quarenta anos, com liberdade de remessa ao exterior dos lucros obtidos. Tentou, também, negociar com a *Standard Oil* e sugeriu que os custos da YPF eram antieconômicos (*Energia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997: 1998*). Evidentemente, recebeu as mais duras críticas dos setores nacionalistas extremados e das Forças Armadas.

É muito importante mencionar que a política populista de Perón fez com que os setores economicamente mais carentes fossem os seus maiores aliados, tendo estes desfrutado, durante este Governo, de uma prosperidade nunca antes alcançada.

No ano de 1955, Perón é derrubado pela violenta “Revolução Libertadora” das Forças Armadas – dando-se, assim, início aos incessantes golpes militares que o país viveria posteriormente.

1.6 - O “desenvolvimentismo” de Frondizi (1958-1962)

Com a queda de Perón, voltou a vigorar a antiga Constituição de 1853 e, com ela, o antigo e reformado Código de Mineração, que conferia maior participação aos investimentos privados. Como sempre, o objetivo continuava sendo a auto-suficiência.

É importante mencionar que o presidente manifestava uma posição ideológica nacionalista, apresentada anteriormente em artigos assinados por ele embora como estadista, ainda segundo sua visão, devia abrir mão das suas convicções intelectuais. Durante este Governo tratou-se de conseguir que, nos novos contratos, os capitais privados não fossem donos absolutos do petróleo e do destino a ele dado. Acordaram-se contratos com empresas pequenas, mas com propostas sólidas. A intenção era a de que estas empresas investissem na

⁶ Extraído de *Energia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997: 1998*, p. 40.

exploração e, posteriormente, vendessem os seus produtos à YPF a um preço previamente estabelecido.

O risco para os capitais privados era mínimo, já que tinham comprador garantido, e o refino de petróleo continuava em mãos do Estado, nas suas refinarias. A YPF logrou, assim, duplicar a sua produção em quarenta meses. Porém a soberania continuava respaldada pela promulgação, em 1958, da Lei nº 14.773, que decretava como inalienável o domínio das minas por parte do Estado Nacional (Montamat:1995).

O conflito ideológico persistia: considerava-se que a importância do petróleo era tal, que a importação do mesmo era um atentado contra a Pátria, embora deixando em papel secundário a necessidade de auto-suficiência.

As empresas estrangeiras voltaram a investir no país, atraídas pelas novas condições que as favoreciam: entre 1959 e 1963, 200 milhões de dólares foram investidos no país. Durante este período foram perfurados mais poços que durante os 25 anos anteriores (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*:1998).

Triplicou-se a produção: de 5,7 milhões de metros cúbicos se passou a 15,6 milhões de metros cúbicos, e praticamente se alcançou a tão almejada auto-suficiência (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*:1998). A YPF também continuou crescendo em sua perfuração e produção.

Como o combate entre ideologias nacionalistas e liberais persistia e, conforme já foi dito, o petróleo era tratado como um elemento fundamental para a soberania nacional, o Governo Frondizi foi derrubado por mais um golpe militar de ideologia liberal, já que o presidente, em que pesem os contratos, continuava sendo visto como um puro nacionalista de alma e com empatia em relação às ideologias instauradas por Perón (neste momento, considerado como *persona non grata*). Com a queda de Frondizi, assume a Presidência do país durante um curto período o presidente da Câmara de Senadores José Maria Guido –

alinhado com a tendência de extrema-direita das Forças Armadas – que convocou novas eleições em 1963.

1.7 - Anulação de contratos – Arturo Illia (1963-1966)

O presidente A. H. Illia assumiu no ano de 1963 e seu Governo teve uma duração de três anos, em que a marca deixada em matéria de política petroleira foi profunda.

Com o Decreto n.º 744, de 1963, o presidente cancelou todos os contratos anteriormente assinados, inclusive aqueles que tanto estimularam a produção petrolífera durante a presidência de Frondizi. Com características claramente nacionalistas, Illia estimulou e conseguiu que a Câmara de Deputados abrisse uma investigação referente a cada contrato de concessão. As conclusões obtidas de tal investigação determinaram que os contratos eram fraudulentos e prejudiciais para a soberania nacional, produzindo-se assim a mencionada anulação dos contratos (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997:1998*).

Esta decisão resultou bastante cara para a Argentina, já que não se pôde deixar de lado o marco jurídico obrigando a pagar altíssimas indenizações a todas as empresas cujos contratos fossem cancelados.

Por outro lado, observou-se uma queda vertiginosa da produção de petróleo – o que terminou por triplicar as importações de combustíveis, resultado mais do que negativo para a economia do país.

O Governo Illia se esqueceu de que o objetivo central era a auto-suficiência e, guiado por um nacionalismo míope, terminou por prejudicar a evolução da própria indústria estatal. O Governo acabou derrubado por mais um golpe militar, desta vez sob o comando do general Onganía. Este golpe, em si, não encontrava a sua justificativa apenas em relação à política petroleira. A intenção era estabelecer uma nova ordem nacional, onde a democracia era vista

como um sistema débil que terminava por produzir anarquia social e, conseqüentemente, mau funcionamento e mesmo paralisação da economia do país.

1.8 - Onganía (1966-1973)

Durante a sua gestão, os acontecimentos referentes ao tema podem ser resumidos de forma breve.

Neste período, voltaram as idéias de que era necessária uma indústria de peso que sustentasse a defesa e a segurança nacional. No ano de 1967 promulgou-se a Lei n.º 17.319 (conhecida como "Lei dos Hidrocarbonetos"), que derrubava a Lei n.º 14.773 de 1958, do Governo Frondizi – esta nova lei estabelecia como propriedade pública as minas argentinas e permitia ao país outorgar concessões em zonas petroleiras.

O clima se tornou muito mais favorável para os investimentos estrangeiros: a YPF aumentou a sua produção, ainda sem alcançar auto-suficiência, e foram assinados novos acordos com empresas estrangeiras.

Como podemos imaginar, os nacionalistas extremados estavam em total desacordo e lhes custava compreender uma tal política por parte das Forças Armadas. Se fizermos uma análise, poderemos afirmar que Onganía, em que pese o fato de ser militar, estimulou o crescimento da indústria petroleira sem se deixar cegar pelos sentimentos nacionalistas (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998). Apesar de se tratar de um recurso natural, visto pelos militares como fundamental para a segurança nacional, para tanto era necessário obtê-lo – o que até então tinha se comprovado como impossível ao se impedir a penetração da atividade privada. O objetivo maior era a independência energética.

O período de ditadura militar iniciado por Onganía perdurou até o ano de 1973 quando, aclamado pelas massas da população, Perón retornou do exílio em Madri diretamente para o Poder.

1.9 - A fórmula Perón-Perón (1973-1976)

No ano de 1973 Perón voltou a comandar o país com amplo apoio popular que, conforme visto durante a sua primeira gestão, constituía o seu grande aliado. A fórmula era Perón como presidente e Isabel Perón, sua esposa, como vice-presidenta. Em julho de 1974 Perón faleceu, dando continuidade ao mandato Isabel Perón.

O marco fundamental na política petroleira adotada pode ser observado no Decreto n.º 632, de 27 de agosto de 1974, que nacionalizava todos os pontos de venda de combustível – ou seja, os mesmos passavam a ser controlados pela empresa estatal YPF que, por sua vez, passava a centralizar totalmente a comercialização dos derivados de petróleo. Como dado curioso, registramos que as cores dos postos foram modificadas para azul e branco (cores da YPF). Às empresas privadas foi garantida a continuidade do seu pessoal contratado, desde que se ajustassem à regulamentação do período, que fixava o preço de venda. Para as empresas privadas, até os dias de hoje esta medida é considerada como a mais radical ao longo da história: elas perderam o total controle das suas próprias atividades e dos capitais investidos (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Este período durou pouco. O país vivia conflitos internos importantes, derivados do confronto que se abateu por quase toda a América Latina entre os ideais comunistas e os de extrema-direita, além de uma instabilidade econômica dentro da própria Argentina. Havia no país um descontrole dos sindicatos, das organizações militares e guerrilheiras, e uma crescente politização da classe operária e dos estudantes – estes fatores contribuíram para que o Governo perdesse poder. Logo se daria início a um dos períodos mais obscuros da história argentina, que começou no dia 24 de março de 1976 quando Isabel Perón foi derrubada por um golpe militar de extrema-direita, apoiado por interesses de corporações estrangeiras. Este golpe empregou, por parte do Estado, uma repressão contra pessoas, idéias e instituições sem precedentes na história do país (Kozulj e Bravo: 1993).

I.10 - O período mais negro que o próprio petróleo (1976-1983)

A política petroleira instaurada pelo Governo militar tinha como finalidade exportar petróleo em menos de uma década (o que demonstra a sua intenção de permanecer no Poder): uma meta bastante utópica para o que foi efetivamente vivido até então, já que em nenhum momento se alcançou o auto-abastecimento, quanto mais a posição de exportar o excedente da produção.

Para alcançar tal meta, se deu fim ao monopólio da YPF no mercado de derivados de petróleo e a empresa passou a ser uma sociedade anônima em que o único acionista era o Estado. Com o objetivo de voltar a trazer investimentos estrangeiros, o militar e ministro da Economia José A. Martínez de Hoz proclamou a Lei nº 21.788 no ano de 1978: esta lei não foi mais do que um complemento da Lei nº 17.319, de 1967, no que concerne às modalidades de vinculação entre as empresas estatais e o setor privado para exercerem as atividades de exploração e produção. Os fundamentos da dita lei consistiam em permitir que o Estado Nacional realizasse tarefas de exploração e produção sem ter que arcar com altos investimentos, e em descobrir e desenvolver o quanto antes novas jazidas com o objetivo de não comprometer o futuro energético do país (Kozulj e Bravo: 1993). Eram os chamados "contratos de risco", em que as empresas privadas arcavam com todos os custos operacionais na exploração e, no caso de lograrem êxito, recebiam uma parte determinada do valor total do petróleo que fosse produzido. Em 1982 a Argentina alcançou o ponto mais alto de auto-suficiência petrolífera vivido até então. O refino estava controlado pela chamada *Mesa de Crudos*, controlada pela Secretaria de Energia, que determinava a distribuição do petróleo que seria processado por diferentes companhias (Kozulj e Bravo: 1993).

Convém mencionar que o mesmo Governo ainda elevou a dívida externa do país e prejudicou a indústria nacional, tomando empréstimos no exterior para manter uma taxa de câmbio sobrevalorizada em relação ao dólar americano, o que estimulava as importações. Além disso, também levou o país a uma guerra contra a Inglaterra pela posse das ilhas Malvinas e deixou um saldo de mais de 35 mil desaparecidos no seu intento de combater a subversão.

A perda da guerra contra a Inglaterra fez com que o Governo militar começasse a perder poder, sem falar das influências negativas das denúncias internacionais feitas por violações aos direitos humanos. No ano de 1983, os militares se viram obrigados a convocar eleições democráticas, quando saiu vitorioso Raúl Alfonsín.

1.11 - A volta da democracia (1984-1988)

Em dezembro de 1984 tomou posse como presidente democrático o radical Alfonsín e, com ele, ressurgiu o sentimento nacionalista, característica dos governos radicais. Na ocasião o Governo herdou mais de 35 contratos provenientes de diversos períodos (*Energia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Em relação à política petrolífera, o marco deste Governo foi o "Plano Houston", que consistia em conceder a contratistas 165 áreas para a exploração e produção de petróleo. Os contratos valiam por um período de três anos, contendo a opção de retirar-se ou não. No caso de se encontrar petróleo, podia-se assinar um contrato de vinte anos com a YPF, que compraria o produto a um preço previamente estabelecido. Vale dizer que esse preço ficava ao redor de 85% do preço internacional do barril de petróleo (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Os resultados não foram dos mais estimulantes: não se logrou atrair capitais estrangeiros, e a produção caiu de 25,5 milhões de metros cúbicos em 1983 para 25,2 milhões de metros cúbicos em 1986 (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Perante o fracasso do "Plano Houston", foi estabelecido o "Plano Huergo" – que procurava aumentar a produção da YPF nos contratos obtidos com o plano anterior – conseguindo-se alguns avanços em relação a uma política de economia mista. Paralelamente, em 1987, foi implementado o "Plano Comodoro Rivadavia", com a intenção de fortalecer a exploração estatal nas suas próprias áreas (Kozulj e Bravo: 1993).

Também com o objetivo de incrementar a produção nas áreas reservadas aos contratistas, foram implementadas algumas medidas e se iniciaram estudos que tendiam a analisar a desregulamentação da atividade petrolífera. Com o *Petroplan* de Terragno (ministro de Obras Públicas) podemos observar mais claramente estas medidas. O *Petroplan* consistia em três aspectos: um programa de áreas marginais, com a criação de uma UTE ("união transitória de empresas") para a exploração de 247 minas; a previsão de que as áreas centrais seriam trabalhadas em forma de *joint venture* entre empresas privadas e a YPF; e, finalmente, a desregulamentação petroleira que permitiria a livre aquisição do petróleo requerido pelo mercado e a eliminação da *Mesa de Crudos* (*Enérgia & Negocios – 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997*: 1998).

Era o início da abertura do mercado de petróleo argentino, que seguiria no Governo Carlos Menem e finalizaria com a privatização da YPF, como veremos mais adiante.

1.12 - Um resumo ao longo do tempo

Faremos um pequeno resumo esquemático com o fim de situar o leitor no tempo. Veremos, por tópicos, cada uma das leis que foram mencionadas ao longo do primeiro capítulo, juntamente com um quadro que permite a sua clara visualização.

	Capital privado	Capital privado, Estado Nacional e Províncias	Capital privado e Estado Nacional
Código de Mineração / 1886			
Lei 12.161 / 1932		Nação através da YPF	
Lei 14.733 / 1958			Nação através da YPF
Lei 17.319 / 1967			Nação através da YPF
Lei 21.778 / 1978			Nação através da YPF

- Código de Mineração: vigente até os dias de hoje, com variantes. Não tinha nenhuma disposição normativa em relação à propriedade do subsolo ou regulamentação referente à capacidade do Estado de explorar as minas ou

acordar com terceiros a exploração das mesmas. Os privados podiam atuar livremente por tempo ilimitado.

- Lei n.º 12.161: foi a primeira lei que estabeleceu um regime especial para o tratamento do petróleo. Determinava que as empresas privadas podiam operar as minas e vender o seu produto à YPF, estando obrigadas a pagar ao Estado um imposto de 12% do valor do produto obtido. Continuava sendo uma lei federalista, que determinava a propriedade pública das minas.
- Lei n.º 14.733: nacionalizou o petróleo, permitindo ao Estado conceder licenças de operação das minas, sendo que o produto obtido pelas empresas privadas devia ser vendido à YPF a um preço previamente estabelecido.
- Lei n.º 17.319: conhecida como "Lei dos Hidrocarbonetos", estabelecia como propriedade do Estado as minas argentinas e permitia ao país outorgar concessões em zonas petroleiras. Reafirmava, ainda, a soberania do Governo nacional sobre as riquezas do subsolo. O fato de se permitirem concessões a capitais privados mostrava uma tendência não tão nacionalista, o oposto ao que se esperava por parte de um governo militar.
- Lei n.º 21.778: criou os chamados "contratos de risco", em que as empresas privadas arcavam com todos os custos operacionais na exploração e, no caso de lograrem êxito, recebiam uma parte determinada do valor do petróleo que fosse produzido. Os contratistas, por sua vez, deviam vender todo o petróleo à YPF.

CAPÍTULO II - A ARGENTINA E A YPF ANTES DA PRIVATIZAÇÃO

II.1 - Apresentação

Neste capítulo abordaremos a situação conjuntural – visualizada no decorrer do mandato do presidente Carlos Menem – que antecedeu o processo de desregulamentação do mercado petrolífero. Veremos, também, qual era a situação da YPF antes da sua privatização. Ao revisarmos como cada uma das políticas ditadas afetou a empresa estatal, tentaremos compreender o que a levou a ser considerada como uma empresa que não era eficiente e, por isso, devia ser privatizada. O propósito desta análise não é comprovar que a YPF não ocasionava perdas financeiras mas, sim, dar ferramentas para que o leitor entenda e tire as suas próprias conclusões em relação à campanha publicitária do Governo Menem que, quase por definição, acusou tanto o sistema estatal de ser ineficiente quanto a YPF de ser a única empresa petrolífera estatal do mundo que gerava perdas – e, portanto, deveria ser rapidamente privatizada.

Vale dizer que em toda a América Latina, em 1990, começaram a ser aplicadas políticas neoliberais cujo objetivo consistia na exclusão do Estado das atividades econômicas de forma direta: o Estado era visto como um agente que retardava o crescimento econômico do país e a sua função devia ser somente a de regular as atividades econômicas. Estas políticas refletiam o “Consenso de Washington” e, particularmente, o receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI), do qual a Argentina se converteu em grande exemplo ao privatizar quase a totalidade dos ativos estatais; ao desregulamentar o mercado de petróleo, gás e energia elétrica; e ao criar um novo conjunto de normas reguladoras. Isto ocorreu no entorno macroeconômico brindado pelo Plano de Convertibilidade que, por parte do Estado, assegurou um elevado grau de rentabilidade ao setor privado (Kozulj: 2003).

Em 14 de maio de 1989, oriundo do Partido Peronista, Carlos Saúl Menem foi eleito presidente. A Argentina se via frente a uma crise hiperinflacionária que tinha alcançado valores exorbitantes (ao final de 1989, a inflação acumulada anual era de cinco mil por cento!)⁷, o PIB (Produto Interno Bruto) do país estava em descenso, a desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar norte-americano – durante os seis anos imediatamente anteriores – tinha alcançado um valor incalculável, o déficit fiscal tinha chegado a um valor insustentável para o Governo e o país tinha deixado de ter acesso a créditos por parte dos organismos internacionais (*Boletín de informaciones petroleras*: 1998).

Dentro deste contexto o Governo decretou a Lei n.º 23.696, em agosto de 1989, de emergência econômica e reforma do Estado. O que se buscava era conter a inflação e dar início a um programa contínuo de privatizações – com o objetivo de se desfazer de empresas públicas que, aos olhos do Governo, resultavam pouco rentáveis e tinham um custo muito elevado para serem mantidas – bem como iniciar a recuperação do crédito internacional.

A Argentina entrava numa fase de maior mudança em relação às políticas adotadas ao longo dos anos anteriores, que marcariam profundamente o país até os dias de hoje. Estas mudanças dentro do país acompanharam as mudanças na economia mundial. A queda do Muro de Berlim, a dissolução da ex-URSS e o início de um processo globalizante formaram parte do contexto internacional dentro do qual a economia argentina realizou a sua severa modificação, assim como aconteceu com a maioria dos países emergentes.

Nesta conjuntura, não se pode deixar de observar como foi tratada a questão energética dentro do país, e em que situação se encontrava a empresa petroleira estatal antes de que se desse início à sua privatização.

Nesta seção analisaremos cuidadosamente como algumas políticas petrolíferas, já mencionadas no primeiro capítulo, afetaram os rendimentos da YPF e a situação energética do país até os momentos que antecedem a reestruturação da empresa e a sua privatização.

⁷ Extraído de *Boletín de informaciones petroleras*: junho de 1998, p. 76.

Daremos um enfoque especial à política de preços do petróleo e seus derivados no período compreendido entre 1967 e 1988, analisando como estas políticas afetaram todas as etapas da cadeia petrolífera e, finalmente, a própria YPF. O objetivo é ter uma visão clara do que ocorreu para que a empresa estatal se encontrasse em uma situação financeira tão deteriorada ao final do período analisado. Para tal análise teremos que levar em conta a estrutura da cadeia petrolífera, a comercialização de petróleo e derivados, o consumo dos derivados de petróleo, as políticas econômicas e energéticas e, por fim, como foram tratados os preços.

Antes de começar esta análise, parece-nos relevante mencionar que a YPF foi a responsável por grande parte do desenvolvimento e povoação do interior do país. Assim como toda grande indústria que se instala em uma zona pouco desenvolvida – como, por exemplo, a siderúrgica brasileira de Volta Redonda (RJ) – a YPF se encarregou de ocupar algumas áreas gerando empregos de forma direta e indireta, além de fomentar a instalação de hospitais, escolas e estabelecimentos comerciais. Podemos dizer que as cidades de Comodoro Rivadavia, Caleta Paula, Plaza Hincul e General Mosconi foram bem desenvolvidas pelas atividades geradas pela empresa estatal – favorecendo, por conseguinte, o crescimento de toda a Nação.

II.2 - Cadeia petrolífera, comercialização de petróleo e derivados, e consumo (1967-1988)

Nesta seção veremos como estava estruturada a cadeia petrolífera, a comercialização de petróleo e seus derivados, assim como o consumo durante todo o período analisado no presente capítulo. Inicialmente faremos referência, sem periodizar, à cadeia petrolífera e à comercialização de petróleo e seus derivados mencionando os aspectos impositivos relevantes que se apresentaram durante todo este período. Posteriormente, também veremos como se estruturou o consumo.

II.2.1 - Cadeia petrolífera, comercialização de petróleo e derivados

- Exploração: as atividades de exploração eram realizadas tanto pela YPF como por empresas privadas. Porém, apesar dos incentivos dados às empresas

privadas durante a maior parte deste período, quase a totalidade das reservas exploradas ou disponíveis foram descobertas pela YPF. A título de exemplo, vale ressaltar que todas as licenças de exploração outorgadas em 1968 tiveram resultados negativos e, se levarmos em conta o período que vai de 1978 a 1986, podemos afirmar que os poços de exploração perfurados por empresas privadas não alcançaram 9% do total (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

- **Produção:** as empresas privadas titulares dos contratos de exploração operavam em áreas anteriormente exploradas e já desenvolvidas pela YPF, praticando preços acordados livremente por prévia licitação pública. Estas empresas não enfrentavam riscos mineiros nem tampouco comerciais, visto que deviam entregar à YPF, de acordo com os preços mencionados, todo o petróleo produzido. Esse tipo de contrato tendia a favorecer as empresas privadas nacionais, titulares de quase todos os contratos efetuados de 1967 a 1972 e de 1977 a 1981. O forte crescimento destas empresas e sua expansão em outros campos da economia nacional podem ser explicados, em parte, pela acumulação originária de capital realizada com base nesses contratos.

Sobre o petróleo produzido diretamente, ou por meio de contratos, a YPF devia pagar *royalties* às províncias como forma de compensação pela utilização dos recursos naturais do seu subsolo. Estes *royalties* constituíram um conflito permanente entre as províncias e o Estado Nacional. As vendas de petróleo efetuadas pela YPF às refinarias privadas eram determinadas na jazida pelos preços oficiais F.O.B. (*free on board*), fixados pela Secretaria de Energia (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

- **Refino:** até 1969, a YPF era responsável pelo refino de 58% de todo o petróleo cru produzido no país mas, devido ao incentivo dado pelo Governo militar buscando incrementar a produção, este percentual saltou para 70% em 1972 (Kozulj e Bravo: 1993).

A distribuição dos diferentes tipos de petróleo entre a YPF e as refinarias privadas era determinada pela *Mesa de Crudos* com a participação da Secretaria de Energia, porém a sua racionalidade acabava sendo desvirtuada devido à pressão exercida pelos agentes privados envolvidos. As refinarias da YPF deviam assegurar o abastecimento do mercado – o que nem sempre era compatível com uma designação razoável por parte da *Mesa de Crudos*. Durante os primeiros anos, a Secretaria de Energia autorizava cada empresa a importar o petróleo cru que fosse requerido mas, posteriormente, a importação foi centralizada pela YPF com a finalidade de melhorar a posição compradora do país. O Estado compensava as empresas privadas pelos maiores custos do produto cru importado em relação ao nacional. A *Mesa de Crudos* foi eliminada em 1987 – o que, a partir de então, permitiu a livre aquisição no mercado do petróleo requerido (Kozulj e Bravo: 1993).

Os preços de refino não continham uma relação direta com o petróleo que a YPF processava: tanto para a empresa estatal quanto para as refinarias privadas estes preços eram uniformes, e deviam compensar os custos da YPF nas etapas de exploração e produção – o que essencialmente não ocorreu, já que a empresa estatal tinha atomizado por todo o território nacional os seus poços de exploração e o seu mercado; conseqüentemente, em comparação com as empresas privadas, isto lhe proporcionava custos mais elevados.

Entre 1974 e 1976, como consequência do decreto que nacionalizava todos os pontos de venda, as empresas privadas se viram obrigadas a realizar as tarefas de refino por conta da YPF – portanto, os preços de venda das refinarias não representaram uma deterioração da situação financeira da YPF (Pistonesi, Vega e Torres: 1990). Por outro lado, o Governo posterior ao de 1976 pagou às empresas privadas 34 milhões de dólares a título de indenização pela nacionalização dos pontos de venda praticada pelo Governo anterior (Kozulj e Bravo: 1993).

- Distribuição/Comercialização: a YPF e as empresas privadas comercializavam e distribuíam os produtos através de planos de entrega ou de postos de venda. Entretanto, os postos de venda das empresas privadas tendiam a se concentrar nas regiões de maior densidade de população e de maiores ingressos financeiros, tendo a YPF que cobrir todo o restante do território nacional – para a empresa estatal, isto também representava um custo maior.

Para os principais produtos resultantes do processo de refino⁸, a Secretaria de Energia fixava dois tipos de preços: o primeiro era F.O.B. a “valores de tanque”, que incluía o imposto sobre o petróleo, destinado ao Fundo de Grandes Obras Elétricas – ou seja, para a construção de hidrelétricas. Isto deixava a YPF em desvantagem com relação às empresas privadas já que, tendo ambas o mesmo preço, a empresa estatal ainda se via obrigada a atender a um mercado muito mais disperso.

O segundo tipo envolvia as Secretarias de Fazenda e Energia, que fixavam o preço final de venda ao público, conhecido como “valor de retenção” (incluindo o “valor-tanque” e o “valor-comercialização”) – destinado ao Fundo de Infra-estrutura de Transporte, ao Fundo de Energia e ao Tesouro Nacional. Este “valor de retenção” gerava contradições entre a YPF e a Secretaria da Fazenda, que encontrava neste imposto um mecanismo rápido de arrecadação impositiva. Esta contradição se dava porque, para um determinado nível de preço final que garantisse uma rentabilidade aceitável para as empresas privadas nas etapas de comercialização e refino, uma maior participação impositiva implicava diretamente uma baixa no preço do petróleo cru que, em sua maior parte, era explorado pela YPF. Isto é, para obter maior arrecadação impositiva, o ajuste devia ser feito naquilo em que a empresa estatal mais se via afetada: no preço de venda do petróleo cru (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

⁸ A saber: a gasolina, o gasóleo, o querosene, o óleo diesel e o óleo combustível. Os demais produtos eram vendidos por preços livremente fixados pelas empresas.

Salvo o período em que foram nacionalizados todos os pontos de venda (de 1973 a 1976), quando a YPF detinha 100% do mercado de comercialização, o valor representado pelas empresas privadas se manteve praticamente constante em 40% do total comercializado (Kozulj e Bravo: 1993).

II.2.2 - Consumo de produtos petrolíferos e derivados

Quanto à gasolina, como podemos observar adiante no Gráfico I, o seu consumo – utilizado quase que exclusivamente para o transporte individual de pessoas e em veículos de carga nos centros urbanos – mostrou uma tendência crescente até os primeiros anos da década de 1980, interrompida unicamente por uma queda durante o biênio 1974-1975. Esta queda adveio das políticas aplicadas que, ao diminuir os subsídios aos produtos considerados não-básicos, perseguiram os objetivos de reduzir o consumo de petróleo e de promover uma maior equidade social (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

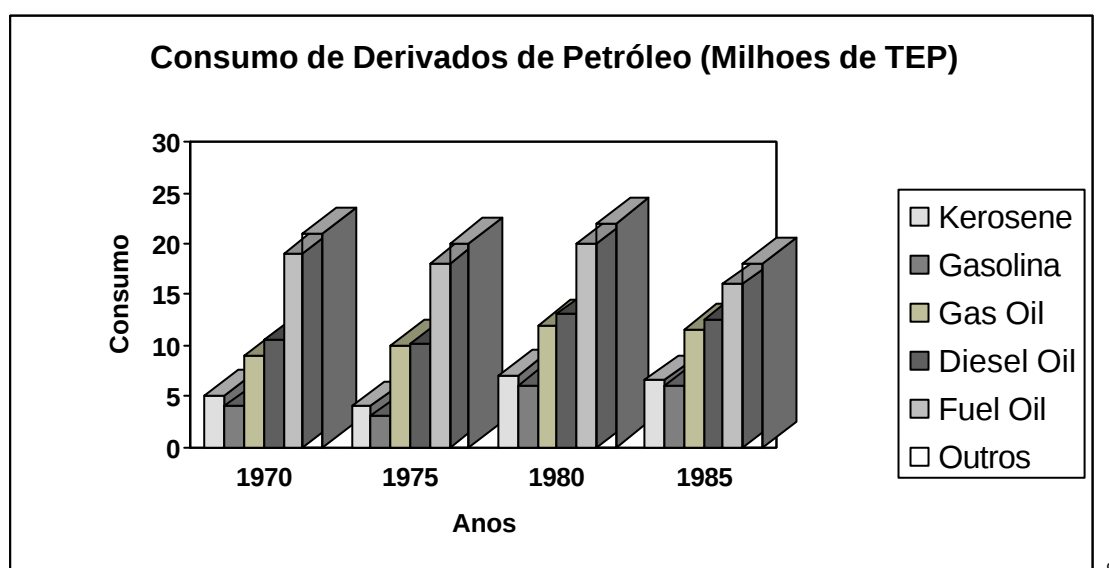
O gásóleo – cujo destino era principalmente o transporte coletivo de pessoas, o transporte de cargas e a tração no setor rural – incrementou a sua participação relativa e o seu nível absoluto no consumo. De 1974 a 1985 esse incremento foi da ordem de 44%, e explica-se por uma maior atividade tanto no setor agropecuário como no transporte de mercadorias; durante este período, o consumo agropecuário de gásóleo foi incrementado em 100% [ver Gráfico I] (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

No que se refere ao querosene – cuja principal utilização consistia na calefação e na iluminação da população rural e das camadas urbanas mais desfavorecidas economicamente – este mostrou uma tendência decrescente entre 1974 e 1986: neste período, o seu consumo foi reduzido em 50%. Esta queda pode ser atribuída à sua substituição pelo gás liquefeito de petróleo (GLT) e ao gás natural, devido à ampliação de gasodutos e das redes de distribuição [ver Gráfico I] (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Em relação ao óleo combustível, como podemos observar abaixo no Gráfico I, este sofreu uma queda em seu consumo especialmente a partir de 1979, atribuída a uma mudança

na estrutura de abastecimento: com a maturação de investimentos realizados, incrementou-se a disponibilidade de energia hidroelétrica, de gás natural e de energia nuclear. O óleo combustível foi substituído pelas outras fontes mencionadas nos usos térmicos da indústria, na calefação dos setores residenciais e públicos, e no transporte. A queda do consumo deste derivado foi a principal responsável pela retração do consumo de petróleo. Dentro da análise do consumo deste derivado podemos incluir, ainda, o óleo diesel que – tendo usos semelhantes – também reduziu a sua participação e o seu nível absoluto no consumo. Vale mencionar que a diminuição do consumo de ambos os combustíveis na indústria não se deveu apenas à substituição por outras fontes mas também a um retrocesso da atividade industrial dentro do PIB, como consequência das políticas socioeconômicas implementadas a partir de 1978 (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Gráfico I ⁹



II.3 - Política econômica e energética

⁹ Fonte: La política de precios del petróleo y derivados aplicada en Argentina en el período 1970-86 (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

As políticas econômicas e, conseqüentemente, as diretivas energéticas guardaram uma profunda relação com a situação da empresa estatal, nem sempre obedecendo à otimização da situação energética do país e muito menos à preservação da situação financeira da YPF – e, por isso mesmo, é que não podemos deixar de mencioná-las. Nesta seção veremos, de forma periodizada, cada uma destas políticas econômicas e os seus efeitos sobre o objeto em análise.

II.3.1 - Política econômica e energética (1967-1972)

Neste período, o Governo militar que se impôs pode ser incluído numa vertente liberal: propunha introduzir mudanças na estrutura econômica procurando melhorar a eficiência dos setores público e privado, e ao buscar uma abertura da economia – o que, segundo este Governo, resultaria em um incremento das exportações de produtos industriais. O papel principal foi deixado para o setor privado, o Estado tendo a função de realizar investimentos em infra-estrutura. Apesar do êxito inicial em lograr uma reativação da economia e uma estabilidade dos preços, o projeto começou a perder viabilidade ao final de 1969: a economia argentina voltou a mostrar tendências recessivas, retornaram os problemas no setor externo, o déficit fiscal e o ritmo inflacionário se intensificaram. O PIB diminuiu a sua taxa de crescimento de 8,5%, em 1969, para 1,9% em 1972 (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

No decorrer deste período se pretendeu alcançar a auto-suficiência petrolífera, incentivando a exploração com a participação de capital multinacional através da Lei n.º 17.319 ("Lei dos Hidrocarbonetos"), anteriormente citada. A falta de resultados exitosos dos contratos com empresas privadas obrigou o Governo a incrementar tanto as reservas comprovadas quanto a própria produção por conta da YPF.

II.3.2 - Política econômica e energética (1973-1976)

O Governo iniciado em 1973 se propôs a mudar o rumo da política socioeconômica tentando incrementar a capacidade de decisão nacional no processo de crescimento, limitando a ação do capital multinacional e promovendo uma distribuição mais justa do produto social assim como uma maior integração regional.

O processo de acumulação deveria ser liderado pelo Estado e pelas empresas de capital nacional: com esta finalidade promoveu-se um acordo social com a classe operária, o comércio exterior foi nacionalizado e a concessão de crédito foi centralizada. O setor público modificou a composição dos seus ingressos financeiros e ampliou o campo de ação das empresas estatais, paralelamente melhorando seus preços e tarifas – e sempre buscando atender ao objetivo de equidade.

Em seguida a um moderado incremento da atividade econômica, com a taxa de crescimento anual do PIB atingindo 12,2%, a viabilidade da proposta política começou a se deteriorar devido a conflitos nos planos político e social. A situação econômica se agravou, as dificuldades na balança de pagamentos se agudizaram e o ritmo inflacionário se acelerou – chegando a uma taxa mensal de 54% em março de 1976 –, e se produziu um crescimento do déficit público em que os ingressos impositivos financiavam somente 20% do gasto público. Todos esses fatores ocorreram conjuntamente com uma crescente especulação financeira e, apesar das tentativas de estabilização e das mudanças na orientação econômica rumo a uma linha mais ortodoxa, não se logrou reverter a situação – que culminou com um golpe militar no dia 24 de março de 1976 (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

A política energética se baseou na participação das energias hidroelétrica e nuclear, além da participação do gás natural e do carvão mineral no abastecimento, substituindo o uso do óleo combustível nas indústrias e na geração de energia elétrica. Tratou-se de racionalizar o consumo de energia, principalmente do tipo não-básico, por meio de um forte incremento nos preços.

Foram nacionalizados os recursos energéticos, sua exploração e comercialização nas áreas de petróleo, gás natural, carvão mineral e energia hidroelétrica, pretendendo-se alcançar o monopólio estatal. Especificamente no que se refere ao petróleo, mesmo ao respeitar os contratos anteriores com empresas privadas nas tarefas de exploração, outorgou-se à YPF o pleno controle das atribuições de exploração e comercialização, e somente foram acordados contratos de perfuração. Como vimos no Capítulo I, foram nacionalizados os pontos de venda de combustíveis em todo o território nacional argentino – o que implicou o fato de que as

refinarias privadas deveriam compulsoriamente processar o petróleo cru por conta da YPF (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

II.3.3 - Política econômica e energética (1976-1983)

Como vimos no Capítulo I, mediante um golpe militar que derrubou o Governo anterior, no dia 24 de março de 1976 assumiu a Presidência da Nação uma Junta militar que governaria o país até 1983. Analisaremos, agora, quais foram os impactos na política energética, na conjuntura macroeconômica e na situação da YPF.

O Governo militar deu início a uma nova tentativa de transformação da estrutura econômica argentina a partir da perspectiva de uma nova ortodoxia liberal, que questionava todo o processo prévio de industrialização baseado na substituição de importações e nas estruturas políticas e sociais coerentes com isso. O propósito era elevar o nível de eficiência da economia restabelecendo o livre-mercado na distribuição de recursos e de riqueza, e restringindo a presença do Estado no processo econômico. A reforma financeira (com o objetivo de formar um mercado de capitais livre e aberto) e a abertura da economia, principalmente entre 1978 e 1981, foram os principais instrumentos dessa política. As conseqüências desta estratégia resultaram na destruição de um segmento significativo do setor industrial e em um endividamento externo de curto prazo.

As empresas públicas foram especialmente afetadas por essa política, dado o atraso nos ajustes tarifários que lhes foi imposto com o objetivo de conter a inflação. As mesmas se viram obrigadas a recorrer a empréstimos de divisas, os quais lhes ocasionaram um considerável endividamento, afetando a sua situação financeira especialmente a partir de 1981, quando se reverteu a política de retardo do ajuste de câmbio.

O nível de atividade econômica manteve um comportamento oscilante até 1979, quando a economia argentina começou a mostrar sinais negativos originados, sobretudo, da política de abertura externa. O PIB médio em moeda constante mostrou taxas negativas a partir de 1980 e, em 1982, seu nível se situou abaixo do correspondente ao de 1979, acompanhado de um retrocesso da atividade industrial. A balança de pagamentos começou a

mostrar sinais negativos e a relação déficit público/PIB ascendeu a 18% em 1981, com um menor nível de salários e de investimentos do setor público. Durante todo o período da Junta militar, a inflação se manteve em um nível superior a 100% ao ano. Entre 1981 e 1983, a política econômica tratou de dar resposta unicamente às questões conjunturais, e os desequilíbrios internos e externos se agudizaram. Neste período, a dívida externa foi completamente estatizada e alcançou 60% do PIB argentino. Em 1983, a balança de pagamentos registrou um saldo negativo de quatro bilhões de dólares e a inflação superou o índice anual de 340% (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Durante este período, a ênfase voltou a ser colocada sobre a política petrolífera a ponto de se considerar que a auto-suficiência energética tinha de ser garantida unicamente pela produção de petróleo. Foi determinado o urgente aumento da produção petrolífera e, para alcançar tal incremento, a proposta era intensificar a participação de empresas privadas pretendendo-se, assim, lograr uma maior eficiência produtiva por meio dos "contratos de risco", conforme vimos no Capítulo I. Na prática, esta política significou a transferência para empresas privadas de 22 áreas nas quais a YPF já havia realizado exploração e investimentos para o desenvolvimento das mesmas, e onde já existia uma quantidade considerável de poços em produção efetiva. Essa transferência se realizou sem compensação alguma para a YPF. Paralelamente, não se lograram avanços significativos na recuperação secundária¹⁰ – o que fez com que todo o esforço produtivo continuasse recaindo sobre a YPF (Pistonesi, Vega e Torres: 1990). Ainda vale mencionar que – como a relação reservas/produção se viu reduzida de 16,3, em 1973, para 13,6 em 1983 e, além disso, a maior parte das reservas já estava em produção – a política exportadora por meio da intensificação da produção de petróleo resultou sumamente questionável (Kozulj e Bravo: 1993).

Em 1976 o saldo comercial petrolífero foi desfavorável em 50 milhões de dólares e, em 1983, favorável em 270 milhões de dólares, mas isso se deu à custa de um endividamento de cinco bilhões de dólares por parte da YPF, produto da política financeira global e da política de preços aplicada pelo Governo em exercício (Kozulj e Bravo: 1993). Assim, enquanto a YPF se endividava, o Estado mantinha as suas reservas em divisas estrangeiras.

¹⁰ Referência à recuperação de um poço já perfurado, injetando-se água ou gás a partir da superfície: assim se pode recuperar, por exemplo, um rendimento adicional de 10% ao obtido na primeira perfuração.

Por outro lado, graças aos esforços produtivos da YPF nas reservas comprovadas, à descoberta de uma jazida no mar da Terra do Fogo e à entrada em operação, a partir de 1979, de projetos de abastecimento com gás natural, energia hidroelétrica e energia nuclear – envolvendo modificações nas refinarias por decisões que, em muitos casos, já tinham sido tomadas em períodos anteriores ao Governo militar em exercício – logrou-se substituir o petróleo e finalmente se alcançou, em 1982, a auto-suficiência energética eliminando as importações de petróleo e gerando excedentes exportáveis (Kozulj e Bravo: 1993).

II.3.4 - Política econômica e energética (1984-1988)

O novo Governo constitucional encontrou a economia argentina em uma situação bem difícil determinada pela interrupção de pagamentos externos, pela desordem financeira de um ambiente especulativo com altas taxas de juros, pela hiperinflação, por desequilíbrios no setor público e por reivindicações salariais. A renegociação da dívida externa se converteu em um dos principais objetivos da política econômica. O pagamento dos juros da dívida implicaram uma diminuição do excedente disponível internamente e a necessidade de transferências de renda do setor privado para o setor público. A política econômica deste período não manteve uma orientação doutrinária definida e o plano de estabilização implementado em meados de 1985 para corrigir as expressões monetárias da crise econômica – o "Plano Austral" – foi implementado frente a um descontrole inflacionário no qual, durante os cinco primeiros meses deste mesmo ano, os preços tiveram um aumento de 269% (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

A política energética do período voltou a colocar em pauta a necessidade de adequar a estrutura de abastecimento à disponibilidade dos recursos e pôs ênfases na economia de energia. Porém, ao mesmo tempo, também enfatizou a necessidade de incrementar a exploração e a produção de petróleo com o objetivo de obter divisas com a sua exportação. Em relação à política petrolífera, já detalhada no Capítulo I, houve uma continuidade da mesma política implementada no período anterior. Foram preservadas e melhoradas as condições outorgadas aos contratistas de exploração e produção com os argumentos de que a YPF se encontrava em uma situação financeira deteriorada e de que era necessário preservar a auto-suficiência petrolífera. Conforme também mencionamos no Capítulo I, durante este

Governo deu-se início à desregulamentação do mercado de petróleo (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

II.4 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1967-1988)

Nas seções anteriores do presente capítulo pudemos observar, em relação ao período analisado, a estrutura da cadeia petrolífera: a comercialização de petróleo e seus derivados; o consumo de derivados de petróleo; e as políticas econômicas e energéticas aplicadas. Estes três elementos nos servirão de base para uma melhor compreensão da presente seção, na qual veremos, de forma periodizada, quais foram as políticas de preços aplicadas ao petróleo durante o período analisado e como estas tiveram influência sobre a situação financeira da empresa petrolífera estatal.

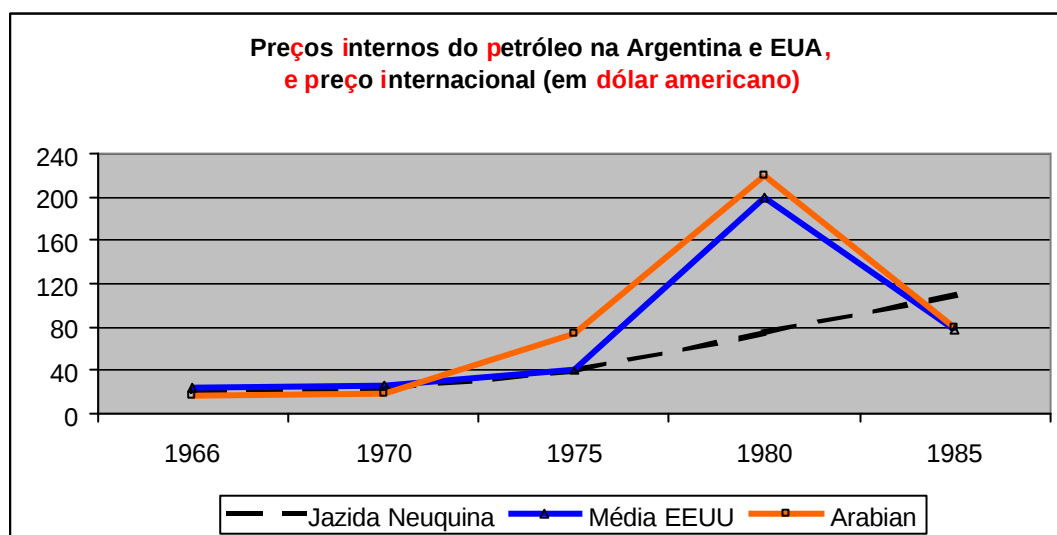
Na Argentina, no decorrer do período analisado, a política de preços do petróleo e de seus derivados foi fortemente influenciada pelas políticas econômicas e energéticas. Os preços internos, durante a maior parte deste tempo, estiveram divorciados das variações dos preços internacionais do petróleo, assim como os custos de produção e a fixação de preços internos que, fundamentalmente, respondiam às idas e vindas das políticas econômicas (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

II.4.1 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1967-1972)

No período compreendido entre 1967 e 1972 os preços mostraram uma tendência declinante até alcançar, em 1972, uma redução de 56,5% em relação a 1967. Esta tendência representava uma convergência com os preços internacionais, que se encontravam abaixo dos preços e custos internos. A permanência dos preços internos acima dos internacionais foi mantida graças a um desequilíbrio estrutural da balança comercial e pela justificativa que encontrava o Governo militar ao propiciar uma política semelhante àquela praticada pelos EUA com o objetivo de proteger as empresas petroleiras internas, como podemos observar no Gráfico II, que será de grande utilidade para toda esta seção (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

O artigo 6 da “Lei dos Hidrocarbonetos”, de 1967, estabelecia que os preços internos do petróleo não podiam ser inferiores aos preços do petróleo importado. Também agregava que, se os preços de importação subissem significativamente, os preços internos se fixariam com base nos custos da empresa estatal mais amortizações e juros sobre investimentos depreciados. No entanto, a evolução dos preços internos não respondeu a esse princípio. Até 1970, o comportamento oficial dos preços internos do petróleo foi resultado de uma política implementada com o objetivo de ampliar o mercado interno da indústria automotiva, que se encontrava dominado por empresas multinacionais (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Gráfico II



O preço internacional corresponde ao da Arábia Saudita (34° API).

No caso argentino, utilizou-se o preço do petróleo da jazida de Neuquén traduzido em moeda norte-americana.

Fonte: *La política de precios del petróleo y derivados aplicada en Argentina en el período 1970-86* (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

A queda dos preços reais internos do petróleo terminou obtendo resultados negativos em relação ao objetivo de auto-suficiência energética: em primeiro lugar, porque esse comportamento fez recair todo o peso do objetivo na produção; e, em segundo lugar, porque implicou uma diminuição do capital entrante na YPF, que reduziu os fundos da empresa para exploração e desenvolvimento. Entre 1970 e 1972, a queda dos preços reais do petróleo foi causada por uma política econômica conjuntural com o objetivo de conter a aceleração inflacionária, que resultou numa deterioração dos preços relativos dos bens e serviços

ofertados pelo setor público e em um marcante empobrecimento da situação financeira da YPF (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

O nível de preços oficiais deveria ter permitido à YPF cobrir os seus custos de exploração, de produção, de aquisição de petróleo dos contratistas e concessionários, além do custo das instalações cedidas aos contratistas e do montante de *royalties* pagos às províncias – porém isto não ocorreu, gerando assim fortes desequilíbrios financeiros na empresa estatal que, no decorrer do período que estamos analisando, iniciou o seu processo de deterioração.

II.4.2 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1973-1976)

Neste período, os preços reais do petróleo apresentaram tendências contrapostas. Nos primeiros anos, o comportamento dos preços respondeu aos objetivos da política econômica e energética enquanto que, no último ano, foi consequência direta da crise política, econômica e social.

A elevação dos preços internos, entre 1973 e 1974, se viu facilitada pelo aumento dos preços internacionais do petróleo e respondia aos objetivos de recompor a situação financeira da YPF, de incentivar a substituição e a economia de petróleo, e de se conseguir uma maior equidade social. Durante este período continuou o pagamento de *royalties* às províncias, calculados com base no preço do petróleo, o que resultou em um aumento destas contrapartidas recebidas pelas províncias.

Como já mencionamos, foram elevados os preços da gasolina, que apresentava uma relação mais desequilibrada de consumo/capacidade de produção dada a estrutura de refino e a quantidade do produto cru disponível, isto é, reduzia-se o consumo de gasolina associando-a à substituição por derivados pesados – os resultados eram a redução das demandas por petróleo processado e, conseqüentemente, da sua produção. Se levarmos em conta o uso dado à gasolina, perceberemos que essa política de preços produzia maior equidade social e estímulo para a indústria nacional, já que os combustíveis estavam mais acessíveis e estimulados ao serem utilizados, respectivamente, pelas camadas mais desfavorecidas da população e pela indústria.

Como podemos observar no Gráfico II, no ano de 1974 os preços do petróleo cru voltaram a se situar no mesmo nível médio dos preços internos dos EUA, e se mantiveram abaixo dos preços internacionais, que nada tinham a ver com os custos internos. Isto ocorreu devido a uma desarticulação dos preços relativa ao crescimento da inflação e ao déficit fiscal, conforme já mencionamos (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

De qualquer forma, é importante citar que o tratamento dado neste período ao imposto sobre os combustíveis, especialmente à gasolina, teve o objetivo de que o Estado Nacional se apropriasse da renda petroleira com as finalidades de financiar redes viárias para o transporte automotor e investimentos energéticos fora do setor petrolífero. Ademais, apesar da crise do último ano, durante todo este período procurou-se manter preços que dessem maior margem de ação à YPF e estivessem mais de acordo com os custos de produção (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

II.4.3 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1976-1983)

Durante o Governo militar, o comportamento dos preços acompanhou os objetivos macroeconômicos. Entre 1977 e 1978, o aumento dos preços do petróleo respondeu ao objetivo da política petrolífera de fazer convergirem os preços internos e os preços internacionais com a intenção de incentivar a participação privada nas atividades de exploração e produção. Pretendia-se, assim, que os preços internos alcançassem 75% do preço internacional do petróleo, porém essa maior participação dos capitais privados se deu quase que exclusivamente nas atividades de produção. Ao final de 1978, esse objetivo da política energética se viu subordinado ao combate da inflação, que se realizou (como já mencionamos na Seção II.3.3) retardando-se a correção da taxa de câmbio e o ajuste de tarifas do setor público dentro de um marco de abertura externa e liberação do mercado financeiro – o que explica a queda dos preços internos do petróleo entre 1978 e 1980. Vale mencionar, ainda, que os preços pagos aos contratistas foram mantidos constantes em termos reais (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

O comportamento dos preços do petróleo entra em contradição com a política econômica adotada, na qual a fixação de preços seria realizada de acordo com os mecanismos

de mercado e os preços dos bens comercializáveis convergiram com os preços internacionais. Neste aspecto, o Governo militar esteve longe de implementar uma política de desregulamentação, tal como a adotada pelos EUA, ao alienar os preços internos dos internacionais a partir de 1980, como podemos observar no Gráfico II.

Ante a queda dos preços reais internos do petróleo, que se situavam abaixo dos custos da YPF, a empresa se viu obrigada a endividar-se em divisas estrangeiras – o que acabou comprometendo a sua situação financeira, especialmente com as sucessivas desvalorizações da taxa de câmbio a partir de 1981. Sem manter relação direta com investimentos em projetos, este endividamento foi, inclusive, induzido para recompor a posição em divisas do Banco Central, e se realizou com um dólar subvalorizado devido ao atraso da taxa de câmbio.

A Secretaria de Energia, em 1983, retomou a política de convergir o preço interno do petróleo ao nível do preço internacional. Porém, resultou muito sugestivo que a elevação dos preços oficiais do petróleo coincidissem com a renegociação dos preços dos contratos de produção com as empresas privadas – o que, em termos reais, representou um aumento em mais de 150%. Convém mencionar, ainda, que este incremento do preço teria sido difícil de se justificar sem um aumento correlativo dos preços oficiais (da ordem de 62% em relação ao nível de preços de 1982) e que a produção de petróleo oriunda da atividade privada representava 30% do total – o que sugere, por parte do Governo militar em exercício, uma atitude de favoritismo em relação às empresas privadas.

II.4.4 - Política de preços e seu efeito sobre a YPF (1984-1988)

Neste período se agudizou a política de preços adotada em 1983 pelo Governo anterior e, desta forma, os preços internos acabaram se situando ao nível dos internacionais frente à queda destes últimos no início de 1986, como podemos observar no Gráfico II.

O incremento dos preços do petróleo não esteve estritamente relacionado com a política energética mas, sim, com a necessidade do setor público de captar fundos devido à pressão que o pagamento de juros da dívida externa exercia sobre o orçamento. Durante a maior parte deste período, a evolução dos preços oficiais do petróleo esteve divorciada tanto

das mudanças nos preços internacionais como dos custos da YPF – constituindo, fundamentalmente, uma resposta à própria política econômica vigente (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Em 1985, a retribuição aos contratistas oscilava entre 70% e 85% do preço internacional enquanto que o custo para a YPF oscilava entre 82% e 97% deste preço, já que a empresa tinha que arcar com o pagamento dos *royalties* às províncias (Kozulj e Bravo: 1993).

Posteriormente, em 1987, com o Decreto n.º 1.758 foi reconhecido à YPF um preço para o seu próprio produto cru da ordem de 85% do preço internacional, o que representava um incremento de 45% em relação ao que a YPF recebia anteriormente. Essa medida tendia a diminuir as perdas financeiras que a empresa estatal vinha tendo ao vender o seu petróleo, não só abaixo do preço internacional mas também abaixo do seu custo de aquisição (Kozulj e Bravo: 1993).

Mediante o Decreto n.º 631, de 1987, também se autorizou pela primeira vez que o Tesouro Nacional compensasse a YPF pela diferença entre os *royalties* pagos às províncias segundo um valor relacionado aos preços internacionais do petróleo e aqueles calculados com base nos preços internos (Kozulj e Bravo: 1993).

A modificação nos preços de venda, com o fim de não afetar os ingressos financeiros das companhias de refino, ocorreu mediante a Resolução n.º 50, de 1987, quando foram aumentados os preços "em tanque" dos produtos elaborados – deste modo, o usuário final teve de arcar com os custos desta transferência de renda (Kozulj e Bravo: 1993).

Em linhas gerais, podemos dizer que a renegociação dos contratos com as empresas privadas, ocorrida no Governo anterior, foi consolidada pelo novo Governo constitucional, em que o incremento médio pago às empresas privadas sobre a produção excedente foi superior a 223% (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

II.4.5 - Uma análise geral: os preços pagos nos contratos (1967-1988)

Praticamente a totalidade dos contratos de produção de petróleo acordados com empresas privadas foram realizados nos períodos compreendidos entre 1967 e 1972 e entre 1977 e 1981. Em ambos os casos, as áreas que foram transferidas às empresas privadas já tinham sido exploradas pela YPF e, no segundo período apontado, a empresa estatal entregou áreas onde, além da exploração, já tinha se realizado inclusive recuperação secundária de poços. Como já mencionamos anteriormente, estas transferências se realizaram sem compensação alguma para a YPF e, em sua maioria, foram entregues a capitais privados nacionais. As condições estabelecidas nos contratos do segundo período citado tendiam a incentivar a produção mediante preços diferenciais para a produção básica e para a produção excedente, com o comprometimento de um montante mínimo de investimentos. Vale mencionar que as empresas privadas estiveram longe de cumprir com os seus compromissos, no que se refere a investimentos e produção, sem que lhes fossem aplicadas as multas correspondentes (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Em relação aos preços dos contratos acordados no segundo período, estes foram estabelecidos em moeda nacional com cláusulas de indexação cambial – o que fez com que os preços se mantivessem constantes, em termos reais, entre janeiro de 1977 e março de 1983 (Pistonesi, Vega e Torres: 1990). Isto é, as cláusulas de indexação compensavam a inflação mantendo os preços reais constantes, o que não ocorria com os preços nominais.

Por outro lado, expressos em dólares, esses preços triplicaram entre 1977 e 1981 devido à política praticada pelo Governo de atraso da taxa de câmbio (Pistonesi, Vega e Torres: 1990). Isto significa que, como a inflação teve um aumento proporcional superior à depreciação da moeda local, em dólares os preços subiram.

Na realidade, no que se refere às condições iniciais de contratação, ocorreram poucas mudanças durante o segundo período considerado. As únicas que podem ser destacadas foram duas mudanças: a deterioração dos preços traduzidos em dólares, por causa da política cambial; e a diminuição da produção das reservas correspondentes aos poços já desenvolvidos, que tinham sido entregues pela YPF à iniciativa privada (Pistonesi, Vega e

Torres: 1990). Em relação à deterioração dos preços em dólares, esta se explica pela forte desvalorização aplicada à moeda local a partir de 1981 – o que fez com que a depreciação da moeda local fosse muito superior à inflação, gerando assim, durante este período, uma queda nos preços dos contratos expressos em dólares.

Devido a esse curto período de deterioração dos preços em dólares que recebiam pelos contratos, a partir de 1982 as empresas privadas começaram a pressionar o Governo por uma renegociação dos preços dos contratos alegando que os mesmos eram insuficientes e, paralelamente, diminuindo a sua produção. É interessante mencionar que, em áreas semelhantes, a YPF tinha custos operacionais médios de 12,54 dólares por metro cúbico, enquanto que o preço médio pago às empresas privadas era de 33,37 dólares por metro cúbico; por outro lado, quase a totalidade dos custos era estabelecida em moeda local e não em divisas estrangeiras (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

É importante mencionar, além disso, que os custos de operação das empresas privadas era muito semelhante ao custo operacional da YPF. Portanto, apesar de terem acumulado capitais durante a quase totalidade do período contratual, resulta muito sugestivo como as empresas privadas, ao exigirem a imediata revisão dos preços, se mostraram intolerantes frente a uma curta queda desta "excessiva" acumulação enquanto a YPF, por sua vez, não obtinha vantagem alguma de negociação frente ao Governo que, na realidade, utilizava a empresa estatal para compensar a ineficiência da atividade privada. Sem dúvida trata-se de um comentário paradoxal, já que o estímulo dado à entrada dos capitais privados tinha a intenção de compensar a ineficácia da empresa estatal mas, como podemos observar, ocorreu exatamente o contrário: a YPF não obteve uma revisão dos seus preços realmente compensadora.

Como vimos na Seção II.3.3, os preços dos contratos foram renegociados alcançando um incremento médio de 150% em termos reais, sendo que o incremento médio pago pela produção excedente foi ainda superior, chegando a 223% (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Se consideramos a produção entregue pelas empresas privadas entre abril de 1983 e meados de 1986, a renegociação dos contratos significou uma transferência de 497 milhões de dólares do setor público para o privado. Porém, a produção entregue continuou mostrando tendências declinantes e tampouco se realizaram os investimentos acordados. Apesar desses incrementos efetuados nos preços, em 1986 as empresas privadas voltaram a pressionar por melhorias nos contratos e, como vimos na Seção II.4.4, esse incremento para a produção excedente foi da ordem de 223% (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Podemos afirmar, então, que a participação das empresas privadas na atividade petrolífera resultou numa transferência de reservas a partir de contratos que não implicavam quase nenhum tipo de risco nem grandes aportes de capitais próprios. Já a YPF, por outro lado, teve de afrontar um preço significativamente maior que o custo que eventualmente teria se produzisse de forma direta nas áreas entregues às empresas privadas, principalmente após a renegociação dos preços dos contratos.

II.4.6 - Uma análise geral: custo do petróleo obtido pela YPF, preços de venda às refinarias privadas e financiamento da YPF (1967-1988)

Em relação ao seu custo de obtenção, podemos dizer que o do petróleo obtido de forma direta pela YPF era muito superior aos custos que a empresa estatal afrontava, já que os preços oficiais não remuneravam estes custos de forma adequada. Isto resultou em um forte desequilíbrio financeiro nas contas da empresa estatal. Some-se a isto o fato de que, após a renegociação dos contratos, o preço que a YPF tinha que pagar às empresas privadas pelo petróleo por elas obtido colaborou mais ainda para agudizar o desequilíbrio financeiro da empresa estatal – e não nos esqueçamos de que boa parte deste petróleo era comprado diretamente pela YPF, sendo que as empresas privadas ficavam apenas com uma parte menor para as atividades de *downstream*.

No que se refere à atividade de refino podemos dizer que, no ano de 1986, a YPF vendia às refinarias privadas um volume quase equivalente ao que adquiria das empresas privadas titulares dos contratos de produção. Os preços pagos aos contratistas privados pelo petróleo por eles obtido não eram comparáveis aos preços do petróleo que a YPF lhes vendia

para o refino. Isto porque a empresa estatal devia arcar com os custos dos *royalties* correspondentes às províncias (tanto em relação ao petróleo obtido diretamente pela YPF quanto ao obtido pelos privados) e, ainda, com os investimentos de exploração nas áreas entregues à produção por meio dos contratos realizados pela empresa estatal. E, também, porque deviam ser consideradas as amortizações dos investimentos realizados pela YPF nas áreas entregues, além dos preços acordados nos contratos com as empresas privadas para a compra do petróleo por elas produzido. Entre 1977 e 1981, o preço do petróleo que a YPF vendia às refinarias privadas era, em média, 19% inferior ao preço que pagava pelo petróleo obtido pelos contratistas e, entre 1982 e 1986, inferior 46% (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Por ser anterior à renegociação dos contratos, resulta sumamente interessante citar a nota n.º 63.833, de 27 de fevereiro de 1981, dirigida ao ministro da Economia Martinez de Hoz pelo secretário de Energia D. A. Brunella:

"Até a presente data se insistiu ante *Yacimientos Petroliferos Fiscales* para que mantenha o ritmo de atividade produtiva e prossiga com os programas de licitações, mesmo quando isto represente em muitos casos obter o petróleo a custos muito superiores em relação aos preços que recebe das empresas de refino pelo mesmo produto."¹¹

Ao observarmos o conteúdo desta nota, podemos constatar que não havia a menor intenção de preservar a sanidade financeira da empresa estatal, muito pelo contrário: a YPF era simplesmente utilizada como uma ferramenta estatal que podia gerar déficit, não sendo sequer percebida como uma empresa.

Conseqüentemente, podemos dizer que as políticas de preço aplicadas neste período fizeram com que o custo do petróleo produzido pelas empresas privadas e adquirido pela YPF fosse muito superior ao preço da produção da YPF vendida às refinarias privadas, provocando assim uma dificultosa situação financeira para a empresa estatal.

¹¹ Retirado de Pistonesi, Vega e Torres: 1990.

Fazendo um resumo dos dois aspectos analisados nesta seção através dos dados fornecidos, podemos observar:

- O custo unitário de produção e aquisição de petróleo por parte da YPF foi superior ao preço de venda às refinarias privadas – mesmo sem considerar os custos financeiros relacionados às etapas de produção e exploração que a empresa tinha que afrontar, e apesar das compensações recebidas do Tesouro Nacional tanto pelos *royalties* pagos às províncias quanto pela renegociação dos contratos (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).
- Os contratistas que renegociaram os seus contratos em 1983 tiveram um excedente que se estima em mais de 50% do preço recebido pelo petróleo. Em 1984, estima-se que o montante deste excedente alcançou 146 milhões de dólares. A política de preços do período também significou uma apropriação da renda petrolífera, sem ter que afrontar riscos mineiros e comerciais nem tampouco ter que aportar capital de forma intensiva (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).
- Se tomamos o preço CIF (custo, seguro e frete) internacional do petróleo como ponto de referência para quantificar a renda, e se consideramos os *royalties* pagos às províncias como uma estimativa do custo de utilização do recurso, mais uma vez se observa que o custo do petróleo extraído pela YPF superava o preço de venda pago às refinarias privadas, gerando desequilíbrios financeiros dentro da YPF e transferências do Tesouro Nacional para cobrir parte destes desequilíbrios. Porém o Tesouro Nacional compensava essas transferências com parte do imposto recolhido sobre a venda de derivados de petróleo, enquanto a YPF não dispunha de nenhum mecanismo de compensação. Esta situação obrigou a empresa estatal a recorrer ao endividamento interno e externo aumentando, assim, o seu desequilíbrio financeiro – o que serviu para que o Governo, militar e constitucional, justificasse uma maior participação privada no setor (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Em relação ao financiamento da YPF, acreditamos que a esta altura o leitor já disponha de ferramentas suficientes para compreender em que situação financeira a empresa se encontrava. De qualquer maneira, agregaremos mais informações relevantes em relação ao tema. Entre 1973 e 1975, os preços ao produtor permitiram à YPF manter uma relativa sanidade financeira e, devido à nacionalização dos pontos de venda, os preços de venda às refinarias não representaram uma deterioração da situação financeira da empresa estatal, já que as mesmas deviam refinar petróleo por conta da YPF (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

De 1967 a 1972 e de 1976 a 1982, os preços ao produtor de petróleo mostraram uma tendência decrescente. Isto teve um efeito negativo sobre a YPF, que estava presente em toda a cadeia petrolífera, já que esta política, associada à de manter baixos os preços dos derivados, fez com que a empresa não pudesse cobrir os seus custos e tivesse que se endividar. A situação se mostrou especialmente mais grave a partir de 1977, quando a intermediação da YPF entre as empresas privadas titulares dos contratos de produção e as refinarias privadas adicionou um desequilíbrio ainda maior às contas da estatal (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

A partir de 1983 se produziu um aumento simultâneo, tanto nos preços para o produtor de derivados de petróleo quanto nos preços oficiais dos mesmos. Porém, isto não significou uma melhora da condição financeira da YPF pois, para o produtor de derivados, os preços obtiveram um incremento maior do que os preços oficiais favorecendo, assim, somente as refinarias privadas¹². Além disso, devido à renegociação dos contratos, isto também representou um incremento nos custos da empresa estatal (Pistonesi, Vega e Torres: 1990).

Conseqüentemente, salvo o período que vai de 1973 a 1975, a empresa estatal teve de se endividar constantemente buscando recursos em divisas estrangeiras dentro e fora do país – prejudicando, portanto, a sua situação financeira enquanto as empresas privadas continuavam acumulando capital.

¹² Em 1984, os preços oficiais do petróleo eram inferiores aos custos de produção da YPF.

O nível de preços oficiais do petróleo deveria ter permitido à YPF cobrir os seus custos de exploração, produção e aquisição do petróleo produzido por contratistas, assim como o custo das instalações cedidas "gratuitamente" a contratistas e também o montante de *royalties* pagos às províncias. Porém, isto não ocorreu durante a maior parte deste período. A partir de 1977 se estimulou a YPF, conforme já mencionamos, para que tomasse empréstimos no país e no exterior – o que corroeu ainda mais a situação financeira da empresa, especialmente após a forte depreciação da moeda nacional ocorrida a partir de 1981. Por causa da política de preços oficiais do petróleo e do estímulo à captação de empréstimos, desde 1976 a YPF já tinha começado a operar em situação deficitária.

II.4.7 - Uma breve conclusão do capítulo

Com o que pudemos observar ao longo deste capítulo, podemos tirar algumas conclusões em relação a como as políticas econômicas e as políticas de preço do petróleo afetaram a empresa petrolífera estatal.

Inicialmente, faremos referência às políticas econômicas: sem dúvida alguma, afetaram fortemente os rendimentos da empresa, já que a YPF tinha que responder aos objetivos econômicos de cada período governamental numa proporção maior do que ao seu saneamento financeiro e à sua própria eficiência. A empresa estatal, muitas vezes, foi utilizada como uma simples ferramenta de política antiinflacionária assim como um mero instrumento de política fiscal no que se refere ao financiamento do déficit orçamentário do Estado.

Em relação aos preços oficiais do petróleo, estes estiveram durante a maior parte deste período relacionados às políticas econômicas implementadas, não se levando em conta, quase em momento algum, como estes preços podiam afetar os resultados da empresa estatal. Por outro lado, o Estado nunca deixou de exigir que a YPF cumprisse com os objetivos de produção e exploração – os quais, de acordo com a situação financeira da empresa estatal, eram muito difíceis de serem alcançados – obrigando-a a ter que operar de forma deficitária.

Durante a maior parte deste período, os preços internacionais estiveram divorciados dos preços internos, que se mantinham em níveis inferiores aos primeiros – o que entra em franca contradição com as políticas de abertura externa aplicadas durante o segundo governo militar. A queda real dos preços internos encontrou a sua justificativa no objetivo de conter a inflação, embora às custas da deterioração financeira da empresa estatal.

Esta deterioração financeira da empresa serviu de justificativa, durante a maior parte deste período, para incentivar condições extremadamente favoráveis à participação de capitais privados na atividade petrolífera. O que resulta muito significativo é como o próprio Estado colaborava para o desequilíbrio financeiro da YPF e, por outro lado, a acusava de ser ineficiente dando preferência aos capitais privados – os quais nem sempre cumpriram com os objetivos acordados nos contratos, apesar de constantemente favorecidos tanto pelas políticas de ajuste de preços quanto pelas áreas que lhes foram entregues.

Resulta muito difícil justificar o fato de que, a partir de 1977, o Estado fomentasse políticas de preço que obrigavam a YPF a vender o petróleo que obtinha, por conta própria ou por intermédio de contratistas, às refinarias privadas a preços inferiores aos que a empresa estatal pagava pela obtenção do petróleo. Mesmo quando a empresa estatal obtinha compensações por parte do Tesouro Nacional, estas nunca chegaram a ressarcir totalmente a empresa pelas perdas que sofria – uma vez que a maioria das áreas entregues às empresas privadas por meio de contratos já tinha recebido fortes investimentos por parte da YPF.

Em 1988, na YPF, já temos configurado um panorama que corresponde a uma empresa quebrada financeiramente, embora esta quebra não seja percebida na sua ineficiência mas, sim, nas políticas aplicadas pela maior parte dos governos em exercício no período analisado. Uma empresa estatal que arcou com os custos da ineficácia privada tentando compensar a produção e tomando para si o encargo de entregar combustíveis em toda a extensão territorial do país, onde as empresas privadas não estavam interessadas em operar – parece-nos mais do que relevante assim explicar o que fez com que a empresa chegasse a esta situação e, desta forma, questionar a atitude adotada pelo governo seguinte, o de Carlos Saul Menem, ao privatizar a YPF justificando esta privatização da empresa pela sua "ineficiência".

CAPÍTULO III - A REESTRUTURAÇÃO E A PRIVATIZAÇÃO DA YPF, E SUAS CONSEQÜÊNCIAS NO ENTORNO MACROECONÔMICO BRINDADO PELO "PLANO DE CONVERTIBILIDADE"

III.1 - Apresentação

Finalizamos o capítulo anterior traçando um panorama de alguns fatores que colaboraram para a situação deficitária da empresa petrolífera estatal. Neste capítulo, analisaremos o processo de reestruturação e de privatização da YPF e suas conseqüências. Este processo, que se iniciou durante o primeiro mandato do presidente Carlos Saúl Menem, será detalhadamente analisado enfocando a situação macroeconômica brindada pelo "Plano de Convertibilidade", que se encerrou em dezembro de 2002 com o Governo democrático de Fernando de la Rúa. A importância de destacar a situação econômica do momento se impõe, como veremos ao longo deste capítulo, pela intrínseca relação estabelecida entre as privatizações e o entorno macroeconômico favorecendo o desenvolvimento de ambos.

III. 2 - O novo Governo

No ano de 1989, poucos meses antes de finalizar o seu mandato, o presidente Raúl Alfonsín renunciou ao cargo. As causas desta renúncia podem ser encontradas no capítulo II, onde pudemos observar o descontrole econômico que o país afrontava convivendo, em 1989, com uma inflação anual de 5.000% e com as perdas de poder político, do apoio popular e do apoio dos grupos de poder econômico atuantes na Argentina, que deram o toque final para a renúncia. No dia 14 de maio do mesmo ano assumiu a Presidência da Nação Carlos Saúl Menem, com a promessa de estabilizar e modernizar a economia do país.

A proposta inicial mais marcante do novo Governo teve seu início em julho de 1989 e, dentro deste novo contexto normativo, vale destacar brevemente, referente à reforma do

Estado, algumas leis e decretos que encontram relação com o tema em questão (Kozulj e Bravo: 1993).

- Lei nº 23.696/89: conhecida como "Lei de Emergência Econômica", declarou em estado de emergência a prestação de serviços públicos, a execução de contratos, a situação econômica e financeira do setor público e de todas as empresas do Estado. Também fazia referência à capacidade do Poder Executivo de proceder às privatizações, contratos e concessões, sempre e quando se obtivesse o apoio do Congresso. Em relação a YPF, esta lei faz referência às concessões ou associações nas áreas de exploração, produção e constituição de sociedades mistas nas denominadas "áreas centrais" (Kozulj e Bravo: 1993).
- Lei nº 23.697/89: conhecida como "Lei de Reforma do Estado", tinha como finalidade superar a situação gerada pelas graves circunstâncias econômicas e sociais que o país atravessava. Com relação à atividade petroleira, suas disposições se relacionaram com a suspensão de subsídios, a fixação de preços e o pagamento de *royalties*. Com relação à suspensão de subsídios, nenhum combustível podia ter um preço inferior ao "valor de retenção" ou "valor de oferta". Em relação à fixação de preços, o Governo fixou os preços oficiais de venda dos combustíveis de forma que não pudessem ser maiores que três vezes o "valor de retenção" nem inferiores aos mesmos. Finalmente, quanto ao pagamento de *royalties*, o valor de "boca de poço" do petróleo não superaria o preço internacional nem poderia ser inferior a 80% do mesmo – esta última disposição modificou a Lei nº 23.678/89, que fixava o valor de "boca de poço" em 100% do preço internacional vigente (Kozulj e Bravo: 1993).
- Decreto nº 1.224/89: procurou facilitar a entrada de investimentos estrangeiros e equipamentos ou materiais importados com o fim de acelerar o processo de reativação da economia. O Governo supôs que comprar bens que se produziam no país resultaria em um incremento dos custos dificultando, assim, a entrada de

capitais estrangeiros e a modernização industrial. Em relação à atividade petrolífera, o Governo deixava a critério do contratista a possibilidade de comprar bens dentro ou fora do país (Kozulj e Bravo: 1993).

- Decreto nº 1.225/89: estabelecia que deviam ser tratados de forma igual os investimentos estrangeiros e os nacionais, permitindo a livre disponibilização de divisas em ambos casos (Kozulj e Bravo: 1993).
- Decreto nº 1.757/90: centralizou no âmbito do Ministério de Economia os demais organismos públicos – como foi o caso da Subsecretaria de Energia – com o objetivo de regulamentar as leis de "Reforma do Estado" e "Emergência Econômica" no que se referia à nacionalização do gasto público. Este decreto suspendeu, para o petróleo, a fixação do valor de "boca de poço" (determinada pela "Lei de Emergência Econômica") – a partir deste Decreto, então, o valor de "boca de poço" tomaria como referência os preços de venda vigentes no mercado interno, e não mais no mercado internacional. Isto ocorreu devido à situação no Oriente Médio, que tinha elevado o preço internacional do petróleo. Após a queda no preço internacional e a sua equiparação com os preços internos, retornou-se à determinação adotada pela "Lei de Emergência Econômica" (Kozulj e Bravo: 1993).
- Decreto nº 2.408/91: fixou o programa de privatizações e concessões de empresas públicas. Este decreto ainda autorizou a capitalização da dívida externa como um mecanismo válido para as privatizações – isto é, as empresas que quisessem obter uma empresa nacional poderiam fazê-lo através da compra de títulos de longo prazo da dívida externa argentina. Mediante este decreto também se estabeleceu que a YPF, uma vez reestruturada, privatizaria cronologicamente uma série de instalações (Kozulj e Bravo: 1993).

- Lei nº 23.928/91: conhecida como "Lei de Convertibilidade do Austral", determinava que não se podia emitir moeda sem respaldo de ouro ou divisas e também eliminava todos os mecanismos considerados inflacionários, tais como a indexação de impostos e de tarifas de bens e serviços. O "Plano de Convertibilidade", e a sua influência sobre o mercado petrolífero, será visto de forma específica mais adiante, ainda no presente capítulo (Kozulj e Bravo: 1993).
- Lei nº 24.145/94: conhecida como "Nova Lei dos Hidrocarbonetos e da Privatização da YPF", tratava diretamente da questão do domínio do petróleo, isto é, estava diretamente relacionada aos *royalties* que as províncias produtoras de petróleo recebiam. Porém, devido à necessidade de maiorias legislativas para poderem aprovar a privatização da YPF, o Estado se viu obrigado a conciliar os seus interesses em relação à petrolífera estatal com as reivindicações das províncias produtoras. Em síntese, pode-se dizer que esta nova lei pouco modificou a questão do pagamento de *royalties* às províncias produtoras mas, por outro lado, regulamentou de forma uniforme o tratamento que seria dado ao recurso dentro de todo o território nacional. Com este acordo – efetuado com as províncias utilizando-se como ferramenta a lei em questão – se estabeleceu que a autoridade política seria o Estado Nacional e a Secretaria de Energia, a autoridade concedente seria o Estado Nacional e as Províncias, e a autoridade reguladora seria o *Ente Federal de Hidrocarburos* – sendo que este novo órgão regularia o pagamento de *royalties*, a exploração racional das jazidas, os efeitos sobre o meio ambiente, etc. (Montamat: 1995).

Com estas ferramentas legislativas, o Governo preparava o terreno para a desregulamentação do mercado petrolífero e a posterior privatização da YPF. A importância de mencionar estas leis e decretos se deve à necessidade de se deixar claro, para o leitor, quais foram as medidas adotadas pelo Governo durante os primeiros anos de mandato, de forma a tornar mais compreensível o processo que terminou com a compra de 100% da YPF por parte da REPSOL. Antes de abordar o processo de reestruturação e de privatização da petrolífera

estatal, faremos uma breve análise do "Plano de Convertibilidade" e da relação que este estabeleceu com o próprio processo das privatizações.

III. 3 - O "Plano de Convertibilidade" e sua relação com as privatizações

O "Plano de Convertibilidade", o qual explicitaremos adiante, manteve uma estrita relação com as privatizações que ocorreram na Argentina. Torna-se inevitável mencionar esta relação já que constituiu, em que pese toda a reestruturação legislativa, o principal elemento propiciador para que as ditas privatizações pudessem ocorrer. Torna-se imprescindível, ainda, mostrar que a valorização monetária favoreceu a compra das empresas que foram privatizadas, concedendo aos compradores um nível extraordinário de rentabilidade.

O "Plano de Convertibilidade" foi adotado pela Argentina no ano de 1991 como mais uma "receita" proveniente do FMI (Fundo Monetário Internacional). Seus principais preceitos, além do objetivo maior de conter a inflação, foram os seguintes:

- Partiu-se de uma base de considerável sobrevalorização da moeda argentina, estabelecendo-se a paridade cambial de um dólar americano equivalente a um peso argentino e, desta forma, dava-se início à virtual "dolarização" da economia. Tomamos a liberdade de utilizar a palavra virtual já que, dados os acontecimentos econômicos ocorridos durante os anos de 2001 e 2002, pudemos perceber claramente que não existiam reservas em dólares que resguardassem tal paridade, o que tornou insustentável o pagamento dos depósitos bancários em dólares dos cidadãos argentinos (Kozulj: 2003).
- Renegociou-se a dívida com os credores externos; a renegociação teve o apoio de organismos multilaterais de crédito, em troca de estritos compromissos de reformas estruturais dentro do contexto do "Plano Brady" (Kozulj: 2002). Este permitiu trocar o estoque da dívida externa acumulada até aquele momento, capitalizando-se os juros, por títulos a maiores prazos e com menores juros, que puderam ser utilizados na compra de ativos estatais.

- Abertura comercial e liberalização do mercado de capitais (Kozulj: 2002).
- Privatização de empresas públicas através da venda de ativos ou da concessão de serviços, com a total saída do Estado das atividades produtivas (Kozulj: 2002).
- Desregulamentação e liberalização do mercado de bens e serviços (Kozulj: 2002).
- Aumento da carga de impostos, acompanhado de redução do gasto público, com o fim de se obter superávites necessários para o pagamento dos juros da dívida externa (Kozulj: 2002). Vale mencionar que isto somente ocorreu efetivamente durante o primeiro mandato do presidente Carlos Saúl Menem – isto é, a partir de 1995 começa a se observar um incremento da dívida pública, que advinha de uma manutenção do nível de gasto público enquanto os capitais entrantes no país tinham tendências decrescentes. Ainda podemos mencionar que, durante o segundo mandato, pela primeira vez em quarenta anos a taxa de desemprego alcançou dois dígitos, devido a fatores tais como a desvinculação de funcionários públicos (das empresas nacionais privatizadas ou reestruturadas), o início da desindustrialização nacional (já que as empresas nacionais não podiam competir com os produtos importados) e a compra de empresas nacionais por parte de empresas estrangeiras (que desvincularam funcionários substituindo-os por metodologias de produção mais eficientes, que requeriam menor capital humano). Devemos levar em conta, neste ponto, que o "custo Argentina" se tornou muito alto, já que os salários eram pagos em dólares norte-americanos .

Trataremos agora, uma vez explicitadas as bases do "Plano de Convertibilidade", de traçar de forma clara para o leitor a sua relação com o processo de privatizações ocorridas no país, dentro do qual se insere a privatização da YPF.

De acordo com Kozulj (2002), as privatizações atuaram como um elemento-chave para se obter recursos financeiros, com os objetivos de dar sustentação econômica ao "Plano de Convertibilidade" e de atenuar os conflitos entre os grupos internos e os credores externos.

Segundo a estratégia de privatizações do Governo, as do setor energético representaram a parte mais importante: considerando um total de 297 empresas que foram vendidas – pelas quais se obteve US\$ 8 bilhões em divisas e US\$ 10 bilhões em redução da dívida pública externa nominal – 84,5% das divisas e 33% dos títulos da dívida pública corresponderam à venda das quatro principais empresas do setor energético, entre as quais se inclui a YPF (Kozulj: 2002).

Em muitos casos anteriores à privatização, como vimos no capítulo II, os preços e as tarifas de energia não cobriam os custos totais e, se ainda incluirmos a rentabilidade sobre o capital e as garantias de expansão de longo prazo, o esclarecimento desta situação teria tornado dificultosa a venda de muitas empresas de energia como a YPF. Conseqüentemente, pode-se dizer que a sobrevalorização da moeda nacional atuou como um elemento-chave, já que o prazo de vigência do "Plano de Convertibilidade" estava estimado em dez anos – durante os quais se encontravam implícitas as avaliações efetuadas antes das privatizações, com o objetivo de garantir um "valor bruto atual" dos ativos a privatizar em função do fluxo de caixa que se esperava dar às empresas compradoras dos ativos estatais. Por outro lado, com a vigência de uma década do "Plano de Convertibilidade", conforme já mencionamos, as empresas compradoras não se viam ameaçadas por uma súbita desvalorização da moeda, assim tendo os seus rendimentos garantidos em dólares (Kozulj: 2003).

Com o objetivo de deixar mais clara a relação entre a sobrevalorização da moeda local e a rentabilidade das empresas privatizadas, ainda podemos mencionar que os ativos das empresas privatizadas, aí incluída a YPF, foram adquiridos abaixo do seu valor de reposição ao capitalizarem títulos da dívida que cotizavam apenas 10% do seu valor real, chegando no máximo a 60% durante e após as privatizações. Vale considerar, também, que a indústria petrolífera possui a característica do capital intensivo, ou seja, se os preços e tarifas praticados cobrem a totalidade dos custos de produção, refletem com sua composição um elevado fator

de recuperação do capital – ou melhor: a maior parte dos preços praticados está destinada a cobrir o custo de produção e uma menor parte a cobrir os gastos operacionais. Portanto, ao vender estas empresas abaixo do seu valor de reposição e ao garantir preços e tarifas que remunerassem a totalidade dos seus custos, assim também se favorecia a recuperação do capital (Kozulj: 2003).

Em síntese, em relação às empresas que compraram os ativos estatais, podemos dizer que se viram sumamente beneficiadas pelos seguintes fatores, segundo Kozulj (2002):

- Os ativos, em grande parte, foram adquiridos através de títulos que, no momento da compra da empresa, cotizavam um valor muito inferior ao que apresentaram pouco tempo depois já que, devido à diminuição do "risco-país" e ao aumento do PIB durante o primeiro mandato do Governo Menem, tiveram um incremento do seu valor.
- As empresas se viam favorecidas por um mercado em dólares que lhes fornecia elevadas taxas de retorno assim como um faturamento bruto na mesma moeda.
- O valor inicial de aquisição das empresas esteve abaixo do seu valor de reposição já que, poucos anos após a compra, alcançavam um valor superior devido ao crescimento econômico observado durante os primeiros anos da convertibilidade e à valorização monetária real.

Em resumo, podemos dizer que o "Plano de Convertibilidade" não poderia ter existido sem as privatizações e vice-versa, já que o fluxo de capitais entrantes no país permitia aumentar as reservas e, pela "Lei de Convertibilidade", favorecia uma política monetária expansiva; por outro lado, o "Plano de Convertibilidade" garantia uma alta rentabilidade às empresas compradoras tornando os ativos estatais, assim, bem mais atrativos.

III. 4 - A reestruturação da YPF

Veremos, nesta seção, como se desenrolou o processo de reestruturação da empresa petrolífera estatal, objetivando demonstrar que YPF se encontrava saneada financeiramente antes da sua privatização.

A reestruturação da YPF se baseou numa forte mudança, por parte do Governo, quanto ao entendimento do setor petrolífero pois, ao contrário de como tinha sido desde a criação da empresa, o petróleo deixou de ser visto apenas como um recurso estratégico: o que realmente passava a ser considerado era exclusivamente o seu valor econômico.

O diagnóstico que o Governo formulava em relação à YPF mostrava diversas distorções que seriam resolvidas por meio das novas medidas. De acordo com a visão governamental, estas distorções provinham, conforme mencionamos no capítulo II, de contratos sumamente desvantajosos para a empresa estatal, da excessiva centralização da comercialização interna e externa, de um sistema de preços regulados, da quantidade de ativos pouco rentáveis que a empresa detinha e do superdimensionamento da mesma em dólares (Kozulj: 2002).

Em agosto de 1990, o Governo nomeou José Estenssoro para conduzir a YPF e converter a empresa, aos olhos do Governo, numa sociedade eficiente e competitiva. Foram identificados os ativos e as operações estratégicas que, segundo os analistas do Governo, resultariam críticos numa YPF privatizada. Segundo estes mesmos analistas, incluindo o próprio José Estenssoro, a empresa possuía áreas que não podiam ser exploradas da forma adequada, refinarias, equipamentos de perfuração, oleodutos com capacidade ociosa, buques, aviões, estaleiros, hangares, oficinas de manutenção, armazéns, supermercados, clubes e hospitais próprios (Roiter: 1997).

De acordo com esta análise feita pelo Governo, foram postos à venda todos aqueles ativos da empresa que não tinham rentabilidade potencial – entre os quais a frota de buques e aviões, e os equipamentos de perfuração. Ainda segundo a análise feita, outros ativos tinham

rentabilidade potencial porém eram considerados como não-estratégicos, e também foram envolvidos em acordos com terceiros ou em uniões transitórias de empresas – entre os quais os direitos de exploração de algumas áreas e as concessões em determinadas jazidas (Roiter: 1997).

Foram interrompidas as operações consideradas não-estratégicas assim como a utilização de ativos que não puderam ser vendidos. As operações da empresa foram separadas em duas unidades de negócio – as relacionadas ao *upstream* e as relacionadas ao *downstream* – e, dentro deste novo esquema, foi criada a denominada "Corporação", encarregada de distribuir serviços às unidades de produção, controlar as finanças, estabelecer políticas e procedimentos de atuação. Dentro do programa de redução de custos, também se recorreu a uma reestruturação interna relacionada a uma significativa redução no número de funcionários da empresa: de 51.000 em dezembro de 1990 passou-se a 10.600 em março de 1993, com o objetivo de se chegar a 8.000 empregados no curto prazo – sem dúvida, esta foi uma das etapas mais dolorosas do processo já que, até o momento que antecedeu a privatização, a desvinculação de funcionários da empresa alcançou 85% do total anterior de funcionários (Olivieri: 1998). Convém ressaltar este último ponto, já que o mesmo encontra uma estrita relação com o aumento da taxa de desocupação (ainda mais se levarmos em conta as demais empresas privatizadas que também desvincularam funcionários) durante o segundo mandato de Carlos Saúl Menem (1995-1999) mostrando-se, assim, como o primeiro resultado negativo da implementação do "Plano de Convertibilidade" no médio prazo.

Todas estas modificações na estrutura da empresa foram asseguradas pela nova legislação vigente, em sua maior parte mencionada na seção III.2 do presente capítulo. A seguir resumiremos os principais pontos normativos que serviram de base para que ocorresse a reestruturação da YPF, e que afetaram tanto as atividades de *upstream* quanto as de *downstream* da empresa estatal, assim como todo o mercado petrolífero (Kozulj: 2002):

- A YPF devolveu ao setor privado as áreas de exploração, para posterior licitação.

- Os contratos anteriores, firmados entre a YPF e as empresas contratistas, foram convertidos em associações e concessões.
- As áreas marginais da YPF, assim como as áreas centrais, também foram licitadas.
- Ficou estabelecida, para todos os operadores, a livre aquisição de petróleo cru.
- Foi autorizado importar e exportar petróleo livremente, assim como adquiri-lo livremente no mercado interno.
- Foi possibilitada a instalação de novas refinarias e pontos de venda de derivados em todo o território nacional.
- Foi autorizada a livre convertibilidade em divisas dos ingressos dos operadores em todas as etapas da cadeia petrolífera, nas vendas para o mercado interno ou externo.
- Foi estabelecido um novo sistema de impostos para os derivados de petróleo.
- Foi regulamentada a utilização de oleodutos e de outras instalações de transporte da YPF, para que pudessem ser utilizadas por terceiros.

Vale mencionar que, devido à venda dos ativos realizada durante a reestruturação, ingressaram no Tesouro Nacional mais de US\$ 2 bilhões, fundamentais para acumular reservas que respaldassem o "Plano de Convertibilidade" (Olivieri: 1998).

Podemos afirmar, em síntese, que – concomitantemente às modificações reguladoras e à reestruturação da empresa, que vendeu diversos ativos e teve a sua estratégia corporativa orientada a lograr a máxima rentabilidade – a YPF se encontrava em condições ideais, tornando-se bem atrativa para ser comprada.

III. 5 - A privatização da YPF

O processo de privatização da YPF deu-se em várias etapas até se atingir a venda total dos ativos da empresa à REPSOL – formando o que se conhece, atualmente, como REPSOL-YPF. Nesta seção analisaremos, de forma concisa, como se desenrolaram estas etapas.

A venda da YPF foi a operação mais importante que se realizou na Argentina, não somente por se tratar da maior empresa do país mas, também, porque foi a primeira vez em que se colocaram ações de uma empresa argentina no âmbito internacional e, ainda, porque foi a primeira empresa na qual se realizou uma privatização através de uma oferta pública inicial (Roiter: 1997).

Para o Estado, a operação de venda da YPF deveria alcançar vários outros objetivos relacionados não apenas à venda propriamente dita, tais como: constituir-se em um exemplo para as futuras ofertas públicas do Estado; conseguir, através desta venda, um maior conhecimento da Argentina nos mercados internacionais; alcançar uma ampla redução da dívida da previdência; impedir que grupos locais com interesses petrolíferos tivessem excessivas facilidades em adquirir um grande número de ações que lhes permitissem controlar uma empresa de tal importância (Roiter: 1997).

Para que o Estado alcançasse o seu objetivo e atraísse capitais privados, o cenário existente no momento de se organizar a operação apresentava alguns entraves mas também alguns fatores propícios. Dentre as dificuldades, podemos destacar: a dimensão da operação; o reduzido tamanho do mercado interno de capitais; o escasso conhecimento sobre a Argentina por parte dos mercados internacionais; a desconfiança dos investidores privados a respeito de uma empresa que, ao não colocar a totalidade de suas ações em oferta, permaneceria com

algum domínio por parte do Estado; o interesse inicial, por parte do próprio Estado, em manter uma participação nas decisões da empresa; a importância econômica da YPF para as províncias produtoras; a falta de experiência na disponibilização de ações em mercados externos; e a expectativa de uma queda nos preços do petróleo que pudesse afetar a demanda por ações. Quanto aos aspectos positivos do cenário em que se organizou a operação, podemos destacar: considerando os preços vigentes do petróleo no momento da oferta, a reestruturação da empresa garantia uma rentabilidade mínima; a anterior desregulamentação dos preços do petróleo e o fato de que se faria uma cotização internacional da empresa davam aos investidores a idéia de uma maior previsibilidade das políticas petrolíferas que seriam aplicadas; e, finalmente, o apoio popular decorrente da promessa feita pelo Governo de cancelar as dívidas de aposentadoria (Roiter: 1997).

Convém mencionar que, no que se refere à dívida que o Estado tinha com a previdência, e considerando que o seu total superava US\$ 10 bilhões, optou-se por utilizar US\$ 1,7 bilhão para liquidar as dívidas com os aposentados com mais de 85 anos de idade, sendo destinados US\$ 1.560 por pessoa ao restante dos aposentados. (Roiter: 1997).

Dentro deste contexto, agora analisaremos como o Estado procedeu e de que forma se deram as etapas da venda da empresa.

Inicialmente, em julho de 1993, produziu-se a venda de 43% do pacote acionário da empresa YPF, por meio da qual o Estado obteve US\$ 3.040 milhões em divisas e US\$ 1.271 milhões em títulos da dívida pública. Nesta operação, o Estado também assumiu para si a dívida da empresa, que representava US\$ 1,8 bilhão, quantia com a qual somente se pôde ter em conta o valor adquirido por esta venda inicial de ações (Kozulj: 2002).

Nesta primeira instância da venda, a composição acionária se encontrava repartida da seguinte forma:

- Estado Nacional 20% + ação de "ouro"

- Províncias 12%
- Funcionários da YPF S.A. 10%
- Sistema de previdência 12%
- Setor privado 46%

Entre 1993 e 1998 a estrutura desta composição acionária foi se transformando, devido ao fato de que os aposentados, os funcionários da empresa e as províncias começaram a vender as suas ações em função das necessidades de liquidez e do aumento do valor das ações no mercado. Devemos levar em conta que esta atitude tomada pelos detentores de ações esteve estritamente relacionada com o contexto recessivo em que se encontrava a economia argentina e, conforme já mencionamos, com o aumento da taxa de desemprego (Kozulj: 2002).

Em abril de 1995, com a compra da petrolífera Maxus em que adquiriu 85% do seu capital, a YPF S.A. se converteu em uma empresa multinacional, passando assim a ocupar uma posição estratégica em relação aos demais países da América Latina e à Ásia. Devemos mencionar que esta expansão – apesar de ter feito com que a empresa assumisse uma característica transnacional e, assim, se tornasse mais atrativa para compra – representou internamente um alto grau de endividamento (Kozulj: 2002). A compra por parte de capitais privados das ações vendidas pelas províncias, pelos aposentados e pelos funcionários da empresa fez com que a estrutura acionária da empresa, em 1998, se encontrasse da seguinte forma:

- Estado Nacional 20% + ação de "ouro"
- Províncias 4.7%

- Funcionários da YPF S.A. 0.4%
- Setor privado 74.9%

Ao analisarmos a composição das ações cujo proprietário era o capital privado, verificamos que os fundos privados estrangeiros dispunham de 63.1% enquanto que os capitais privados nacionais, por sua vez, dispunham somente de 11.8%. No que se refere ao capital estrangeiro, os principais donos de ações eram fundos de investimento provenientes dos EUA além de instituições financeiras do Reino Unido e da França; já em relação ao elenco nacional de donos de ações, o único ator que já mantinha relações anteriores com a atividade petrolífera era a empresa local Perez Companc com, respectivamente, 3.8% das ações (Kozulj: 2002).

Dentro deste novo contexto acionário, em 1998 foi iniciada a venda à empresa espanhola REPSOL, concretizada em duas etapas. Na primeira, o Estado vendeu 14.99% das ações que lhe pertenciam (20%) por um valor total de US\$ 2.011 milhões modificando, assim, a composição acionária da YPF S.A. Uma vez que a REPSOL realizou esta primeira compra, ofereceu-se para comprar o restante das ações. Para tanto, o Estado lhe deu prioridade de compra e estabeleceu que terceiros deveriam pagar 25% a mais do que o preço de compra estabelecido pela Repsol em sua oferta (Kozulj: 2002).

Resulta muito difícil encontrar material oficial que justifique e suporte esta decisão. Através de opiniões apresentadas por diferentes autores, podemos chegar a entender o porque da dificuldade de se encontrar justificativas oficiais. Pode-se perceber que o processo de privatização deu-se de forma bastante "obscura" já que, a título de exemplo, no processo de venda das jazidas Austral e Noroeste os adquirentes eram amigos do presidente de YPF. Ademais o próprio Estenssoro tinha uma empresa conhecida como EPP Petróleo S.A., a posse desta empresa por parte do próprio presidente de YPF e encarregado de realizar a reestruturação da empresa YPF foi omitida na compra de quatro áreas marginais logrando com que estas fossem adquiridas pela própria EPP Petróleo S.A.. De acordo com as

diretivas do senhor Estenssoro foram desenhadas áreas de concessão de forma arbitrária ignorando o conteúdo do Direito de Mineria, o que fez com que 17 deputados nacionais apresentassem denúncias contra Estenssoro por fraudes contra a administração pública. (Stagni: 2000).

Podemos então perceber o grau de corrupção que rondou todo o processo de privatização de YPF, o que justifica a falta de material oficial que explique as decisões do Estado já que as pessoas envolvidas no processo de reestruturação da empresa e diretamente relacionadas com a mesma se viram "favorecidas" na aquisição de áreas específicas que foram vendidas por YPF, o que ia em contra com a idéia de que não se permitiriam que participassem do processo empresas nacionais que já tinham presença no mercado petrolífero. Ademais, a própria acusação apresentada pelos deputados nacionais denota que estavam acontecendo diversas irregularidades que não eram apresentadas para a população.

No ano de 1999, a REPSOL comprou 83.24% das ações da YPF pelo valor total de US\$ 13.158 milhões – a um preço de 44 dólares por ação – ficando da seguinte forma a estrutura acionária da empresa (Kozulj: 2002):

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| • Estado Nacional | ação de "ouro" |
| • Setor privado | 1.37% |
| • Funcionários da YPF S.A. | 0.40% (em litígio) |
| • Repsol | 98.23% |

Após a venda à REPSOL, o pacote acionário conformado pela REPSOL-YPF se encontrava repartido da seguinte maneira: 35% das ações em poder de fundos institucionais norte-americanos, 24% em mãos de grandes investidores espanhóis, 27% com acionistas

minoritários espanhóis e 14% repartido entre minoritários da Europa e América Latina. Entre os principais acionistas pertencentes ao último grupo se encontravam: o Grupo BBVA (conhecido na Argentina como Banco Francês, com 9.8%), La Caixa de Barcelona (com 5%), o Chase Manhattan Bank N.A. (com 5%), PEMEX (com 5%) e Endesa S.A. (com 3.6%) – todos com participação direta. Isto posto, podemos claramente constatar que a maior parte das ações estavam em mãos estrangeiras (Kozulj: 2003).

Convém esclarecer ao leitor que a ação de "ouro" do Estado outorga-lhe o direito de veto tanto em relação à venda da empresa – por parte da REPSOL – a terceiros quanto à sua mudança de sede, assim como também lhe permite indicar um diretor (sobre um total de doze diretores) e um síndico (sobre um total de três) (Kozulj: 2002). Com esta última consideração finalizamos o histórico do processo de privatização da YPF e nos dedicaremos, na seção seguinte, a tecer algumas observações a respeito da privatização efetuada, das reformas previamente empreendidas e das conseqüências sentidas sobre alguns pontos que consideramos de relevância, assim concluindo o presente capítulo.

III. 6 - Considerações sobre as reformas econômicas e do setor petrolífero, e suas conseqüências na venda da YPF

Na presente seção apontaremos algumas considerações relevantes em relação ao processo de privatização da YPF, às reformas econômicas e do setor petrolífero assim como às conseqüências que ocasionaram no mercado petrolífero e na sociedade como um todo. É importante mencionar que faremos constantemente referências ao "Plano de Convertibilidade", já que o mesmo encontra relação com os efeitos anteriores e posteriores à privatização da YPF e às reformas do setor petrolífero. Para elaborar esta seção, nos baseamos fundamentalmente no trabalho ainda inédito *“La deregulación petrolera argentina y el plan de convertibilidad: una parte del segundo saqueo a las indias occidentales”*, desenvolvido por Roberto Kozulj (pertencente à Fundação Bariloche) em fevereiro de 2003 e, ainda, em outro trabalho elaborado pelo mesmo autor para a CEPAL, em julho de 2002, intitulado *“Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles”*.

III. 6.1 - Principais considerações referentes à venda da YPF

Com relação à privatização, podemos dizer que a reestruturação prévia da empresa, através da venda de parte de seus ativos, permitiu que a empresa se transformasse de forma tal que tornou-se rentável nos moldes de uma empresa privada, conseguindo assim garantir essa mesma taxa de rentabilidade (NPV) à empresa compradora.

Do ponto de vista do valor efetivamente obtido com a venda da YPF, pode-se dizer que a venda se concretizou a preços inferiores aos de mercado. Esta afirmação pode ser melhor compreendida ao analisarmos a primeira transferência de ações da YPF comparando-a com o preço que os investidores originais obtiveram posteriormente, quando se realizou a venda para a REPSOL. A venda inicial de ações foi realizada com a empresa sendo avaliada em US\$ 7 bilhões, enquanto que a venda encaminhada junto à REPSOL obteve como valor de referência o dobro do valor inicial. Por outro lado, segundo Kozulj (2003):

"O valor dos capitais acumulados pela venda da YPF seria de US\$ 20.268 milhões, dos quais: US\$ 2.059 milhões correspondem à etapa de reestruturação da YPF S.A (1990-1993), US\$ 3.041 milhões à primeira venda de ações (1993) e US\$ 15.169 milhões à transação de compra por parte da REPSOL (1999). Deste total, o Estado recebeu US\$ 8.950,6 milhões enquanto US\$ 11.138 milhões foram recebidos por acionistas privados, a maior parte deles estrangeiros. O fluxo anual de US\$ 15 bilhões descontados de 15% em um prazo de 15 anos é de US\$ 8.771 milhões, ou seja, similar ao total recebido pelo Estado. Porém resulta claro que o valor de mercado da empresa era maior, ainda que existam elementos para suspeitar que se trata de uma típica operação de alta volatilidade do valor das ações, baseada em um alto coeficiente de endividamento bancário, com grande diferença entre a taxa interna de retorno da atividade e a taxa de juros dos empréstimos. Fica ainda por ver-se qual será o resultado líquido da operação, uma vez conhecida a responsabilidade do principal grupo investidor financeiro (BBVA) na retirada em dólares do sistema bancário argentino antes do fim da convertibilidade, entre dezembro de 2001 e princípios de 2002. Neste caso, deduz-se que boa parte da compra se realizou com poupança local, cuja recuperação por parte dos donos das poupanças e dos investidores que se encontram atualmente no sistema é, ao menos, incerta. Porém, a complexidade da atual situação e a ausência de informação mais precisa impedem avançar nesta linha de pesquisa, que poderia aportar uma nova luz ao verdadeiro caráter destes volumosos investimentos da REPSOL na Argentina"¹³.

Através do texto apresentado acima, podemos perceber o questionamento da real rentabilidade, para a Argentina, da operação envolvendo a venda da YPF por mais que –

¹³ Retirado de Kozulj: 2003, p. 11.

ao se comparar o montante total da transação (US\$ 15.169 milhões) com o valor das reservas comprovadas, somadas às descobertas ocorridas entre 1994 e 2000 – possamos dizer que o valor de venda foi razoável, apesar de que os maiores beneficiados tenham sido os acionistas estrangeiros, que constituíam a maioria. Vale ressaltar que os lucros líquidos da YPF, em 1991 e 1992, foram da ordem de US\$ 250 milhões e em 1993, após a reestruturação, alcançaram a cifra de US\$ 706 milhões – sendo que, no mesmo ano, o ativo da empresa representava US\$ 7.198 milhões, o patrimônio líquido era de US\$ 4.966 milhões e as vendas anuais atingiam, aproximadamente, US\$ 4 bilhões. Portanto, ao compararmos os valores dos rendimentos da YPF com o valor que o Estado efetivamente recebeu, não se pode afirmar que o preço de venda tenha sido baixo em demasia – embora seja fundamental ressaltar que o Estado ficou somente com 44% do valor total da transação de venda. (Kozulj: 2002). Além disso, mais uma vez devemos fazer referência ao texto de Kozulj apresentado acima, já que o valor real do que foi percebido pelo Estado, mesmo significando 44% do montante total, torna-se altamente questionável pois, por um lado, consideramos os valores segundo os quais foi realizada a venda e, por outro, a conjuntura macroeconômica da Argentina à época da transação – o que terminou gerando uma distorção destes valores.

Retomando a discussão quanto ao valor em que foi cotada a empresa YPF e à sua efetiva compra por parte da Repsol, podemos ainda considerar elementos que nos indicam a operação como sendo altamente especulativa. Conforme citamos anteriormente, a YPF tinha comprado a petrolífera Maxus – o que representou passar de um índice de dívida líquida de 23% sobre as ações a outro de 64%. Este tipo de indicador tende a medir a volatilidade das ações da empresa: quando se encontra em um patamar alto, tende a produzir uma alta volatilidade das ações, já que o rendimento destas ações depende da diferença entre a taxa de retorno da empresa e a taxa de endividamento bancário. Ao analisarmos somente a empresa REPSOL, o indicador da dívida líquida sobre as ações em 1998, antes da compra da YPF, era de 58% e, após a compra em 1999, o mesmo indicador era de 137% (Kozulj: 2003). Isto significa que as ações tinham uma altíssima volatilidade porque se encontravam vinculadas à incerteza dos resultados que, por sua vez, estavam relacionados às expectativas dos atores do mercado. Com o objetivo de esclarecer ainda mais a questão para o leitor, recorreremos novamente a uma citação de Kozulj, que explica de forma inequívoca o real valor da empresa

ao ser vendida considerando-se a conjuntura macroeconômica que se apresentava ao país em 1999. Segundo Kozulj (2003):

"(...) a rentabilidade da YPF depende em grande medida do preço internacional do cru, no entanto boa parte das suas entradas de capital dependem das exportações e das vendas do cru no mercado interno, fixadas aos preços internacionais, enquanto que no mercado local a rentabilidade *downstream* se encontrava condicionada, de certo modo, pelo nível de preços relativos (em divisas) que fossem fixados pela política macroeconômica. Segundo um informe produzido em 1997 pelo ABN-AMRO, o valor da YPF era de US\$ 15.474 milhões, mas a meta de dívidas e investimentos era de US\$ 11.289 milhões. Porém este valor considera um valor residual similar (US\$ 11.289 milhões), além de projetar um fluxo de capitais líquidos de 12% entre 1997 e 2004. Significa dizer que a compra da YPF em 1999 por mais de US\$ 15 bilhões correspondia a um valor máximo, cuja explicação final ainda deverá ser encontrada, já que este valor surge de uma análise a longo prazo, segundo pressupostos pouco claros e em um contexto no qual a Argentina chegava aos limites da viabilidade macroeconômica por meio do Plano de Convertibilidade, com claros sinais de um cenário de *default* público e bancário, o que não era difícil de se esperar apesar da declaração em contrário dos atores locais e externos com respeito à suposta solidez do sistema financeiro argentino (...) Em conclusão, enquanto o dinheiro recebido pelo Estado argentino pela venda da YPF pode ser considerado escasso em termos de valor de mercado, embora dentro de limites realistas em função dos rendimentos financeiros obtidos, o preço pago pela REPSOL pareceria ser um preço-limite: se explica o mesmo pela alta rentabilidade intrínseca do negócio petrolífero argentino a longo prazo a margem da sorte do setor dentro de um contexto diferente ao da convertibilidade? ou pode existir outra explicação possível ?"¹⁴.

As respostas às perguntas formuladas pelo autor no texto acima citado, segundo ele mesmo, encontram-se nas características dos investimentos realizados pelo setor petrolífero a partir da sua privatização e na referência feita à questão especulativa – sendo esta última considerada a mais importante pelo próprio autor já que, entre março e novembro de 2001 (portanto, antes do final da convertibilidade), os bancos, os fundos de previdência e o setor financeiro em geral (do qual faziam parte os acionistas da Repsol-YPF) mudaram o rumo dos seus ativos, o que resultou em uma queda das reservas que sustentavam a liquidez da convertibilidade. Esta evidência nos faz pensar, uma vez mais, no alto grau de especulação que "rondou" o processo de privatização da YPF.

Vale mencionar que, no ano de 2002, a legislação permitiu aos bancos tanto a conversão para pesos dos seus ativos inicialmente nomeados em dólares quanto a devolução,

¹⁴ Retirado de Kozulj: 2003, p. 12.

em forma parcelada, dos empréstimos efetuados na moeda já desvalorizada. Isto representou um lucro importante para aqueles bancos que conseguiram enviar para o exterior, antes da desvalorização da moeda, os seus ativos em dólares. Além disso, o Senado não conseguiu obter do Banco Central de forma correta – antes que fossem editadas, para a população, as medidas restritivas conhecidas como "corralito" – a informação exata referente a estes movimentos que produziram o "esvaziamento" financeiro entre março e novembro de 2001.

III. 6.2 - Conseqüências

Do ponto de vista da característica da indústria petrolífera como monopólio natural, a venda da YPF não conseguiu criar bases suficientes para um mercado realmente competitivo, em que o consumidor final se visse beneficiado. O que de melhor ocorreu foi a criação de um esquema de oligopólio formado pelas três maiores empresas petrolíferas do país, encabeçadas pela Repsol-YPF com sua efetiva liderança no mercado e nos preços. De acordo com o Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)¹⁵, revela-se um nível de concentração de 2.900 pontos no que se refere à atividade de *upstream* e, em relação à atividade de *downstream*, de 5.000 pontos – sendo que este último índice nunca foi inferior a 3.000 pontos para os combustíveis do setor de transporte. Conseqüentemente, portanto, não se alcançou uma maior competitividade no setor: a REPSOL-YPF obteve uma recomposição da participação no mercado muito similar à posição de liderança que a YPF detinha antes das reformas econômicas e da privatização. Dada a composição acionária da REPSOL-YPF, o que se conseguiu realmente foi o fortalecimento do poder de concentração dos grupos estrangeiros e uma intensa exposição financeira do país (Kozulj: 2003).

Com esta concentração do mercado, o consumidor final não se viu plenamente favorecido pelos preços apesar de, inicialmente, este prejuízo ser distorcido tanto pelas políticas de preços previamente aplicadas às reformas quanto pelo comportamento dos preços internos e externos produzidos pela convertibilidade (Kozulj: 2002). Além disso, não

¹⁵ Este índice IHH se define como sendo igual a $\sum_{i=1}^n S_e^2$, onde (S_e) é igual a $100 \times (q_e/Q)$, sendo (q_e/Q) a participação relativa de mercado da e-ésima firma, de modo que $0 < S_e < 100$. Este índice é uma função convexa das participações de mercado e sensível a uma distribuição desigual das mesmas. Em um monopólio, $IHH = 10.000$. Com uma indústria formada por cinco empresas independentes com igual participação no mercado, $IHH = 5 (20)^2 = 2000$. Porém, se uma destas empresas detém 60% de participação e as quatro restantes detêm

podemos deixar de mencionar a crise que a convertibilidade atravessou no final de 2001, que resultou numa desvalorização da moeda em que os salários nominais se mantiveram constantes porém, em muitos casos, sofreram uma redução em seu poder aquisitivo. Soma-se a isto, ainda, a elevada taxa de desemprego dentro do contexto atual, em que os preços dos combustíveis, para o consumidor final, tiveram um aumento considerável – como é o caso do gásóleo que, em média, obteve um aumento da ordem de 270% – o que nos leva a questionar a sustentação da convertibilidade, no longo prazo, como um modelo benfeitor para a sociedade.

Segundo Kozulj (2002), desde o início a reestruturação deveria ter levado em conta o objetivo que se queria alcançar, ou seja: uma estrutura econômica mais competitiva, que favorecesse a sociedade. Ao se desejar uma estrutura mais competitiva, algum ator específico deveria ter assumido a responsabilidade de desempenhar o papel de importador e regulador de preços, com uma significativa participação no mercado que levasse à uma progressiva desconcentração. Neste caso, teria sido desejável que tal ator representasse o capital estatal com essa missão explícita, aceita pelos demais atores do mercado desde o início já que, uma vez outorgados certos privilégios ao setor privado, torna-se muito difícil modificar as "regras do jogo".

Ao observar o contexto atual podemos dizer que, dado o deliberado aumento de preços que se vivificou (como o do gásóleo) e o alto grau de concentração de mercado que se alcançou após a privatização, em nenhum momento, o papel de regulador foi cumprido pelo *Ente Regulador de Hidrocarburos* – já que o mesmo se encontrava "influenciado" pelos interesses privados.

Por outro lado teria sido conveniente, no desenho inicial da política de preços, relacionar a renda a ser transferida através de um programa explícito de investimentos baseado em uma prospeção de longo prazo; ou, pelo menos, ter-se aplicado uma política de impostos apta a cobrir o déficit gerado pela sustentação da convertibilidade. Na prática, os preços e margens unitários se assemelharam, isto é, os preços permitiam recuperar os

10% cada uma, $IHH = 60^2 + (4 \cdot (10^2)) = 4.000$ – isto é, o dobro do caso anterior mostrando, assim, uma maior

investimentos de risco e expandir o sistema de produção, refino e comercialização (Kozulj: 2002). Entretanto, a ausência de investimentos de importância – para se alcançar incrementos significativos na produção, nas reservas, na capacidade de refino e comercialização – fez com que os preços apenas permitissem um acelerado acúmulo de capital, que se traduziu em importantes remessas de divisas ao exterior, o que colaborou ainda mais para prejudicar o equilíbrio macroeconômico.

Como o nível de preços em dólares se viu diminuído uma vez finalizada a convertibilidade, teria sido importante que o Estado tivesse claramente um limite superior e inferior razoável para os preços dos derivados do petróleo. Assim como também teria sido importante, já que o mercado se encontrava desregulamentado, que o Estado se mantivesse firme no que se refere às negociações travadas com as empresas privadas, evitando o elevado aumento dos preços ao consumidor final (Kozulj: 2002).

Com relação ao impacto sobre a distribuição da renda petrolífera, as reformas realizadas e a própria privatização favoreceram mais o setor privado do que o Estado e as províncias. Isto porque os produtores de petróleo foram beneficiados pela possibilidade de aumentar a exploração de petróleo cru com baixo custo, a qual era realizada sobre áreas centrais previamente desenvolvidas e com grande produtividade. Por esta produção, tanto para o petróleo vendido no mercado interno como para o exportado, os exploradores recebiam pagamentos em dólares. As refinarias e os distribuidores também foram favorecidos pelos preços obtidos com a valorização da moeda nacional. Mas em nenhum dos três casos (produtores, refinarias e distribuidores), os investimentos foram de grande magnitude se comparados à rentabilidade e às divisas obtidas. O baixo grau de investimentos se explica, em parte, pela própria recessão ocasionada pelo "Plano de Convertibilidade" a partir de 1995, ao promover uma verdadeira substituição do processo de produção nacional por importações de grande porte, derivada da abertura comercial e financeira irrestritas e da valorização monetária. Apesar do efeito inicial de reativação da economia, relacionado a uma abundância de crédito no mercado, logo se sentiu a falta de dinamismo no mercado interno e, conseqüentemente, a queda nos investimentos (Kozulj: 2002).

Quanto ao que foi recebido pelo Estado e pelas províncias podemos dizer, em relação ao primeiro, que os ganhos obtidos com a privatização da YPF e de outras empresas estatais não foram suficientes para se conseguir um equilíbrio orçamentário devido ao alto custo pago pela manutenção da valorização da moeda nacional. Enquanto que as províncias, por sua vez, conseguiram melhorar em parte a captação dos *royalties* – embora isto tenha ocorrido através de uma pressão maior sobre a exploração dos recursos naturais. Com estes ganhos brutos, deveriam compensar as perdas derivadas das reformas no setor petrolífero e enfrentar os maiores custos derivados da valorização monetária, que exerceu uma influência direta sobre os acordos fiscais conformados no início de 1990 (Kozulj: 2002).

Quadro II

Evolução dos principais indicadores de atividade *upstream* da indústria: valores médios por grandes períodos (1970 - 2000)

Período	Cru produzido	Cru processado	Reservas	Produção	Exploração	Avançada	Total de poços	Relação reservas/ produção em anos	% de êxito em exploração em %
	em mil metros cúbicos			em número de poços					
1970 - 1972	24.185	26.025	392.974	316	132	156	604	16	19%
1973 - 1975	23.810	26.485	393.443	319	114	170	602	17	23%
1976 - 1982	26.824	28.754	383.854	583	105	135	823	14	36%
1983 - 1989	26.551	26.158	364.360	669	118	147	934	14	27%
1990 - 1994	32.392	27.780	309.711	698	99	117	915	10	47%
1995 - 2000	46.004	29.254	434.732	978	92	106	1.175	9	56%

Fonte: Kozulj, 2003.

O maior impacto das reformas empreendidas no setor petrolífero e da privatização foi sentido na atividade de perfuração de poços de produção. Porém este impacto foi inferior ao aumento da produção, já que a mesma foi efetuada somente em áreas de alta produtividade, como pode ser observado no quadro II.

Por outro lado, no que se refere a investimentos de alto risco, o impacto das reformas no setor petrolífero – aí incluída a privatização da YPF – foi consideravelmente negativo. Ao analisarmos o quadro II, podemos observar uma diminuição na quantidade de exploração de poços que, no período anterior à privatização, mantém uma média 20% superior. Também

podemos observar que existe uma pequena correlação entre os esforços de exploração reais e a incorporação de reservas – o que indica a incorporação de reservas de áreas "maduras". Ao observar que a relação reservas/produção sofreu uma queda de 14 anos, em 1989, para nove anos no ano 2000, podemos constatar atualmente a gravidade da não-incorporação de novas reservas, indicando um esvaziamento da sua quantidade no país (Kozulj: 2002).

No que se refere à atividade de refino, apesar de terem sido realizadas algumas adaptações com o objetivo de se conseguir maiores quantidades de gásóleo e gasolina, os investimentos realizados não se mostraram significativos, principalmente quando se leva em conta o elevado grau de rentabilidade que as refinarias detinham. Apesar da já mencionada retração do mercado interno, que parcialmente poderia explicar o baixo nível de investimentos, podemos questionar se o elevado grau de rentabilidade garantido através da valorização monetária para as empresas e para a REPSOL-YPF tinha, então, alguma racionalidade. O que se pode afirmar, definitivamente, é que as atividades de *downstream* tampouco obtiveram investimentos consideráveis (Kozulj: 2002).

Em relação à atividade de distribuição podemos dizer, especificamente, que contou com maiores investimentos devido à expansão e à modernização dos pontos de venda, onde a rentabilidade obtida estimulou tal fato apesar dos pontos de distribuição já existentes, que apenas realizaram investimentos marginais e tiveram uma captação de renda em função da valorização monetária (Kozulj: 2002).

Através das reformas econômicas e da privatização (e podemos acrescentar: "infelizmente"), o único objetivo que se cumpriu de forma plena foi o de maximizar o NPV dos investimentos realizados, cujos beneficiários foram os atores do mercado financeiro e as empresas petrolíferas que já operavam previamente no mercado (Kozulj: 2002).

Segundo Kozulj (2002), são muitas as lições e recomendações que devem ser tiradas do caso argentino. Uma delas é a inconveniência de se aplicar programas de reformas estruturais baseados em mecanismos de desequilíbrio estrutural permanente – como, por exemplo, uma taxa de câmbio distanciada de um equilíbrio de longo prazo, já que este tipo de

modelo econômico não logrou evitar saldos comerciais negativos e, entre outros fatores, facilitou o incremento da dívida externa (que passou de US\$ 60.913 milhões, em 1990, para mais de US\$ 145 bilhões em 2000); de uma taxa de desemprego situada acima de 20% da população economicamente ativa; e de um aumento do gasto público consolidado, entre 1989 e 1997, da ordem de 17,5%, e expresso em dólares.

É evidente que o "Plano de Convertibilidade" abarca mais do que as privatizações que, por sua vez, não se restringem somente ao setor petrolífero, embora façam parte do mesmo pacote – tanto a reforma do setor petrolífero como a própria privatização da YPF certamente teriam sido mais dificultadas se não tivesse existido o "Plano de Convertibilidade".

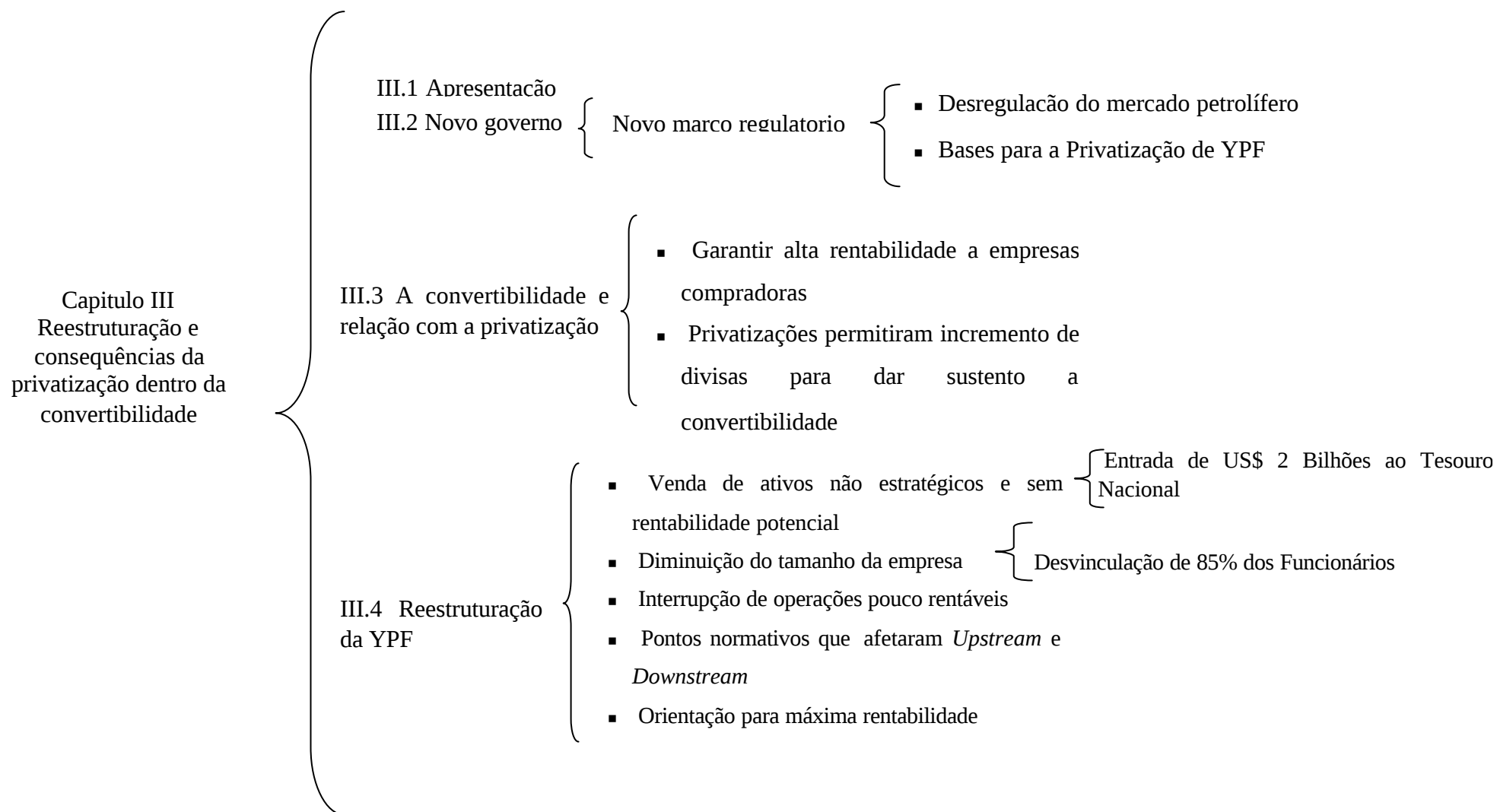
III. 6.3 - Petróleo como recurso estratégico

Devemos também discutir a questão do petróleo como um recurso estratégico ou como mais um recurso natural. Para tal podemos considerar a importância do petróleo em si para uma nação. Com o fim de aprofundar este argumento faremos referência à Doutrina Carter que é aplicada nos EUA desde 1980; a mesma trata do valor estratégico do petróleo, e afirma que qualquer tentativa de alguma potência estrangeira de obter o controle do Golfo Pérsico será vista como um assalto aos interesses vitais dos EUA. Outro exemplo é uma das primeiras medidas adotadas por Violeta Chamorro ao assumir a presidência da Nicarágua; esta foi pedir a Gorbachov que não lhe cancelasse o fornecimento de petróleo. A própria estrutura cubana suporta todo tipo de pressões porém entra em crise quando se vê sem combustível (Calleja: 2000). Podemos então considerar o petróleo como um recurso a mais ? Ou devemos valorizar claramente o seu poder estratégico dadas as experiências dos demais países. E claro que não devemos ignorar que aqueles países que consideram o recurso como estratégico recomendam aos demais países, como a Argentina, que este é uma mercadoria a mais.

Ao se ter uma empresa estatal nacional tem-se a possibilidade de que sejam feitos investimentos de risco, já que, como tinha pensado Mosconi, a empresa estatal tem o fim não somente de gerar lucros, mas de desenvolver o País. Já, por outro lado, as empresas privadas tem um maior foco no lucro, logo tem menores tendências a fazerem investimentos de risco. Das 50 maiores empresas de petróleo do mundo 28 são estatais e dentro dos parâmetros de

medição de seu êxito que toma em conta volume de reservas comprovadas de petróleo e gás, quantidade de funcionários e etc...YPF, antes da sua privatização, se encontrava no vigésimo quarto lugar (Stagni: 2000). Podemos então concluir que é de suma importância que um país que disponha de petróleo em seu território tenha ao menos uma empresa estatal de petróleo que lhe permita não somente desenvolver o país como também utilizá-la de forma eficiente como ferramenta de política econômica e controle de preços, dada a importância do petróleo dentro da economia.

II.7 - Quadro sinóptico do capítulo



Capítulo III
Reestruturação e
consequências da
privatização dentro da
convertibilidade

III.5 Privatização de YPF

Etapas da
privatização

- Estado, previdência, funcionários de YPF e privados
- Venda de parte das ações do Estado a Respsol

Venda de ações de aposentados, províncias e funcionários ao mercado

Repsol com preferência dada pelo Estado na compra do restante das ações

III.6 Considerações
sobre as reformas e
privatização

III.6.1

Considerações
sobre a venda

- Questionamento do valor de venda
- Características especulativas da operação

III.6.2

Consequências

- Concentração de mercado
- Aumento de preços de derivados
- Falta de controle estatal
- Desequilíbrio macroeconômico
- Esvaziamento das reservas
- Reduzido nível de investimentos
- Aumento da rentabilidade dos atores do mercado

III.6.3

O petróleo como recurso
estratégico

- Importância estratégica do recurso
- Importância da presença do Estado

CONCLUSÃO

Dos três capítulos apresentados podemos tirar várias conclusões, tanto em relação à estrutura petrolífera argentina quanto a respeito de como a questão do petróleo foi tratada pelo Estado ao longo dos anos anteriores e posteriores à privatização da empresa petrolífera estatal YPF.

No que se refere ao primeiro capítulo, podemos concluir que sempre se manteve a seguinte dicotomia: se o petróleo argentino deveria ser tratado como um recurso estratégico para a supremacia nacional ou como mais um recurso natural, cujo valor seria maximizado mediante a participação do capital privado na sua exploração. Esta foi a discussão que – desde a descoberta do petróleo em solo argentino, em 1907, até o início da desregulamentação do mercado, em 1989 – sempre esteve presente. Durante os anos que antecederam a criação da empresa estatal, o governo argentino ainda não sabia bem ao certo como tratar este recurso; porém com a criação da YPF, em 1922, tornou-se claro que, mesmo permitindo a participação privada no setor, era de suma importância que o Estado detivesse o controle deste recurso, cuja ferramenta de exploração seria justamente a YPF. Diversas políticas petrolíferas e macroeconômicas marcaram profundamente a história do petróleo, assim como a da própria YPF, durante todos esses anos. As variações dessas políticas sempre estiveram impregnadas por uma disputa entre os interesses privados e os nacionais: o que um governo estabelecia era desfeito pelo seguinte. Apesar disso, podemos dizer que sempre existiu um objetivo comum: atingir a auto-suficiência energética argentina, quase alcançada por completo apenas em alguns curtos períodos tais como, a título de exemplo, o do Governo Frondizi.

No segundo capítulo efetuamos uma análise mais aprofundada de como algumas políticas, citadas no capítulo anterior, exerceram uma decisiva influência na situação econômica e financeira da YPF. O objetivo consistiu em mostrar o que aconteceu com a empresa petrolífera estatal para que se encontrasse em uma situação financeira deteriorada bem antes da sua reestruturação e posterior privatização, verificando se esta situação tinha se colocado pela própria ineficiência da empresa, pelo simples fato de pertencer ao Estado ou, ainda, pela aplicação de políticas profundamente prejudiciais ao seu desempenho econômico,

questionando desta forma a justificativa encontrada posteriormente pelo governo para vender a empresa a capitais privados. Podemos afirmar que grande parte das políticas públicas aplicadas serviram para deteriorar a situação financeira da YPF. Além de ser utilizada como ferramenta de controle inflacionário, constantemente foi desfavorecida em acordos que tendiam a privilegiar os interesses privados, que sequer cumpriram as metas acordadas, obrigando a YPF a arcar com a ineficiência privada sem compensação alguma, pois os preços estabelecidos para o petróleo em momento algum chegaram a cobrir os custos de produção da empresa estatal. Portanto, podemos questionar esta pretensa "quebra" da YPF no final da década de 1980, já que a sua origem não se encontra na ineficácia da empresa mas, sim, na recorrente má aplicação de políticas em que o saneamento financeiro da empresa estatal nem sequer estava em segundo plano. Podemos concluir, então, que a justificativa da venda da YPF baseada na idéia de sua própria ineficiência torna-se altamente questionável.

Já no terceiro capítulo empreendemos uma análise do processo de reestruturação e privatização da empresa dentro do marco macroeconômico brindado pelo Plano de Convertibilidade. Deste capítulo podemos trazer o questionamento envolvendo a justificativa de privatização da YPF uma vez que a empresa estatal, do ponto de vista financeiro e aos olhos do governo, mostrava-se rentável após a sua reestruturação. Por que, uma vez alcançado o objetivo de saneá-la financeiramente, a YPF foi vendida? Por que não considerar o petróleo, em momento algum, como um recurso minimamente estratégico? Mediante estas perguntas, recaímos na evidência de que a privatização não acompanhava necessariamente uma ideologia liberal de exclusão do Estado da economia nacional com o objetivo expresso de se lograr uma maior eficiência econômica, mas também reafirmamos que se apresentava como fundamental para sustentar a convertibilidade. Podemos concluir, também, que a privatização em si não representou um benefício para os consumidores finais, pois estimulou uma maior concentração do mercado com características de oligopólio. Podemos afirmar, ainda, que o que se conseguiu efetivamente foi garantir rendimentos extraordinários para os investidores privados. Além disso, podemos questionar os reais valores obtidos pelo Estado com a venda da YPF, já que o fracasso da convertibilidade veio acompanhado por uma grande fuga de capitais que serviam para mantê-la, e que tinham sido gerados por meio da venda da empresa. A venda da YPF, enfim, além de não ter significado um benefício real para a sociedade e de ter assumido características altamente especulativas, não pode deixar de ser analisada sem se

levarem em conta as relações existentes entre a privatização, o sistema financeiro, a concentração do mercado e o "Plano de Convertibilidade" – e, também, o que isto representou para a sociedade argentina. Não podemos afirmar que a convertibilidade tenha constituído um modelo econômico completamente equivocado – já que, como modelo de estabilização no curto prazo, obteve resultados positivos – porém não podemos considerar o mesmo no médio e longo prazos, com o agravante de que, ao ser mantido no longo prazo, significou um custo muito alto para toda a sociedade argentina.

Na opinião da autora do presente trabalho, o petróleo constitui um recurso de suma importância para qualquer nação e não pode recair plenamente em mãos privadas já que, sem um algum tipo de controle por parte do Estado, seja por meio de um ente regulador eficiente, regras claras de mercado, uma legislação transparente ou por meio da presença de uma empresa estatal já que do contrario pode-se terminar por prejudicar a sociedade como um todo, pois os mercados nem sempre funcionam de forma eficiente para os consumidores. Talvez o exemplo do que ocorreu na Argentina sirva aos demais países detentores deste recurso no sentido de que entendam que não é importante apenas dispor deste recurso mas, além disso, deter um seguro grau de controle sobre o mesmo evitando que a sociedade fique à mercê dos mercados – sobretudo se assumem características de verdadeiros oligopólios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASULADO, Eduardo e AZPIAZU, Daniel (2002). *El proceso de privatización en Argentina: La renegociación con las empresas privadas*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes.
- BLANDO, Oscar. (2003). "Las violaciones a los DDHH y sus consecuencias en la actualidad". Textos de Investigación. Disponível em: [<http://www.kresiendo.8K.com/investig.htm>]. Acesso em: 24 mar. 2003.
- DUARTE, Marisa (2001). "Los efectos de las privatizaciones sobre la ocupación en las empresas de servicios públicos". *Revista Realidad Económica del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico*, Buenos Aires, numero 182. Disponível em: [<http://www.iade.org.ar>]. Acesso em: 06 mar. 2003.
- FANELLI, José Maria (2002). "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina". *Revista de la CEPAL* N° 77.
- KAPLAN, Marcos (1972), "Política del petróleo en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916 - 1922)". Buenos Aires: Desarrollo Económico Vol.12 N° 45. Disponível em: [<http://www.educ.ar>]. Acesso em: 24 mar. 2003.
- KAPLAN, Marcos (1974), "La primera fase de la política petrolera argentina (1907 - 1916)". Buenos Aires: Desarrollo Económico Vol.13 N° 52. Disponível em: [<http://www.educ.ar>]. Acesso em: 03 mar. 2003.
- KOZULJ, Roberto e Bravo, Victor (1993). La política de desregulación petrolera argentina antecedentes e impactos. Buenos Aires : Bibliotecas Universitarias - Centro editor de América Latina.
- KOZULJ, Roberto (2002). "Balance de la privatización de la industria petrolera argentina y su impacto sobre las inversiones y competencia en los mercados minoristas de combustible". *Revista de la CEPAL serie recursos naturales y infraestructura* N° 46.
- KOZULJ, Roberto (2003). "La desregulación petrolera argentina y el plan de convertibilidad : una parte del segundo saqueo a las indias occidentales". Fundación Bariloche : Inédito.
- MARTINEZ DE LEON, Hugo (1998). 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997. Instituto Argentino del Petróleo y del Gas. Mayo de 1998. Suplemento Especial Energía & Negocios.
- MONTAMAT, Daniel Gustavo (1995). Economía y Petróleo. Buenos Aires : PV
- NELLS, Leon (1997). "Consecuencias de la transformación de YPF y de la desregulación del mercado de hidrocarburos". Instituto Argentino del Petróleo y del Gas. *Revista Petrotecnia* Año XXXVIII N° 6, pp. 44 - 45.
- OLIVIERI, Carlos (1998). "YPF, un modelo de privatización para el mundo". Boletín de Informaciones Petroleras Junio de 1998, pp. 74 - 79.
- PISTONESI, Hector e Vega, Francisco e Torres, Stella Maris (1990), "La política de precios del petróleo y derivados en Argentina en el periodo 1970 - 86". Instituto Argentino de Economía Energética / Fundación Bariloche - Desarrollo y Energía.
- ROQUE, Fernandez (1997). "90° aniversario del descubrimiento del petróleo en Argentina". Instituto Argentino del Petróleo y del Gas. *Revista Petrotecnia* Año XXXVIII N° 6, pp. 06 - 07.
- ROITER, Daniel. (1998) "La privatización de YPF: 90 años del petróleo en la Argentina, 1907-1997". Instituto Argentino del Petróleo y del Gas. Mayo de 1998. Suplemento Especial Energía & Negocios, pp. 105 - 116.

STAGNI, Adolfo e CALLEJA, Gustavo e GUERRERO, Osvaldo e KOZULJ, Roberto (1993). *"La Privatización de YPF"*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico / Fundación Bariloche. Debates.