

Arábia Saudita Muda a Geopolítica do Petróleo

José Sergio Gabrielli de Azevedo¹

Introdução

O mundo do petróleo passa por profundas mudanças nos últimos anos. Primeiro os EUA, grande consumidor, diminuiu suas importações e as projeções para os próximos anos são de continuidade de aumento da sua produção doméstica, em relação ao seu consumo. Em segundo lugar, China e Índia tornaram-se os maiores consumidores internacionais de petróleo e a construção das novas refinarias intensificam este movimento, adicionando capacidade de refino no Oriente Médio e nos países demandantes da Ásia. Em terceiro lugar, a OPEP decidiu abandonar sua posição de equilibrador do mercado, ajustando a produção da Arábia Saudita para garantir estabilidade dos preços, para ser um competidor em busca de reconquistar suas parcelas de mercado, deixando o preço baixar, aumentando sua produção, mesmo em períodos de acumulação de estoques nos países consumidores e aumento de produção fora da OPEP.

Esta posição da Arábia Saudita, iniciada em finais de 2014, provocou uma intensa baixa dos preços, deslocando parte da produção adicional dos EUA, mas afetando fortemente a Rússia, a Venezuela e o Irã. Grandes implicações sobre a geopolítica são esperadas com a continuidade das transformações do maior produtor da OPEP – a Arábia Saudita, - tradicional aliado dos EUA, que intensifica suas disputas com o Irã, forçando a Rússia a se reposicionar na região e na concorrência com o Irã e Iraque no fornecimento de petróleo e gás, principalmente na Europa, mas também esquentando as disputas competitivas como fornecedora dos importadores asiáticos.

Em finais da década de oitenta, a Arábia Saudita adotou a mesma política de deixar de ser o regulador do mercado, provocando uma profunda baixa dos preços a partir de 1986, que resultou em 1989, entre outras coisas, no aceleração da queda do regime soviético, dependente das exportações de petróleo para suas receitas fiscais e acumulação de divisas internacionais. O poderio geopolítico da oferta e dos preços do petróleo é imenso, já tendo provocado guerras e derrubadas de regimes nos últimos anos.

Nos últimos quinze anos a principal mudança entre os maiores produtores de petróleo do mundo foi o crescimento da produção americana que levou os EUA a virarem exportadores de gás natural e reduzirem enormemente sua dependência de petróleo importado, inclusive da Arábia Saudita, ultrapassando este país como produtor, como se vê na Tabela 1.

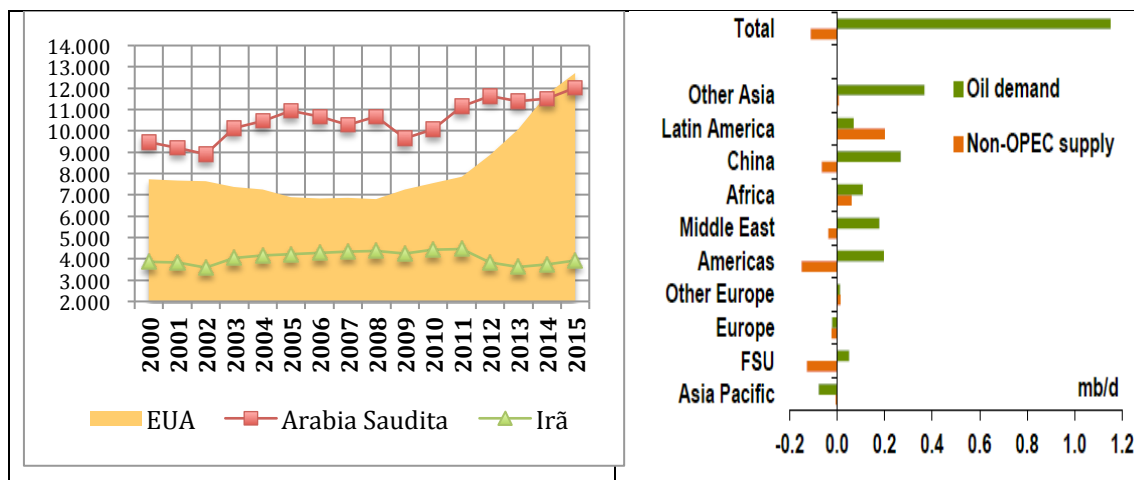
Em sua mais recente estimativa de curto prazo do mercado de petróleo a OPEP² considera também uma outra mudança de curto prazo na oferta mundial de petróleo destacando que, para 2017, a maior contribuição à produção mundial não OPEP virá da América Latina, especialmente do Brasil, como se evidencia no lado direito da Tabela 1.

¹ Professor aposentado da UFBA, ex-presidente da Petrobras.

² OPEC (2016)

Além da importante contribuição do Brasil no petróleo adicional de 2017, no médio e longo prazo as perspectivas do Brasil aumentar sua participação na oferta mundial são muito grandes, o que torna importante o acompanhamento das mudanças da geopolítica do setor. São perfeitamente integradas nesta cena de mudanças da geopolítica de petróleo as atuais disputas sobre o futuro da regulação do desenvolvimento do pré-sal brasileiro.

Tabela 1 Produção de Petróleo dos EUA, Arábia Saudita e Irã 2000-2015. Mil barris dia (lado esquerdo) e Variações Anuais da Demanda Mundial de Petróleo e Oferta Não-OPEP. Alguns países selecionados, 2017 (lado direito)



Fonte:BP (2016) (esquerda) e OPEC (2016)(direita)

Enquanto a oferta mundial de petróleo vem declinando em 2016, a oferta da OPEP continua aumentando, apesar da queda da produção da Venezuela até Junho de 2016. A disputa Arábia Saudita e Iraque tende a se intensificar com a estabilização da produção iraquiana, mas as disputas com o Irã, dentro da OPEP, e com a Rússia fora da OPEP, tendem a aumentar.

Mudanças na Arábia Saudita

As transformações que estão ocorrendo na Arábia Saudita tem enormes implicações sobre a OPEP e por consequência sobre a oferta mundial de petróleo e seus movimentos de preços. A Arábia Saudita anunciou, no último dia 25 de Abril, seu plano estratégico **Visão 2030**, em que apresenta um programa para diversificar a economia e diminuir a dependência do petróleo. Hoje, 80% do Orçamento público do país depende da renda petroleira, assim como 45% do PIB e 90% das exportações.

Na ótica saudita, a **Visão 2030** se baseia em três grandes condicionantes:

- A presença no país de lugares sagrados para os muçulmanos;
- A sua capacidade de investimentos no exterior e sua possibilidade de transformar-se em centro financeiro e
- A sua posição geopolítica em relação a Europa, Ásia e Américas.

Apesar dos recentes preços baixos do petróleo e seus impactos sobre as contas públicas do país e seus fluxos internacionais, a Arábia Saudita tem uma dívida externa relativamente baixa, conta com amplas reservas de petróleo com baixo custo de extração e alguma capacidade de curto prazo de ajustar os outros setores da economia a uma conjuntura de baixos preços.

É claro que estas flexibilidades vão se tornando rígidas, se os preços continuam baixos por muito tempo. As motivações para a diversificação da economia não se encontram nas condições de oferta do petróleo e seu eventual esgotamento no país, mas refletem muito mais uma percepção de queda da demanda global, como resultado das políticas ativas de controle de emissões de CO2 por parte dos países consumidores, especialmente da OECD.

O novo plano estratégico saudita vai muito além do setor de petróleo e gás. Muda o Banco Central, substituindo o atual dirigente por um outro mais comprometido com uma política monetária mais ativa, mudanças na política de câmbio e maior integração com operações do mercado de capitais internacionais, incluindo a emissão de ações da *Saudi Aramco*, para constituir um Fundo Soberano para diversificar a economia. Este fundo deverá ter 2 trilhões de dólares em ativos a serem diversificados fora da indústria petrolífera, diminuindo a dependência do país com rendas petroleiras. Uma das formas de diversificação será o investimento em energias alternativas. A Arábia Saudita planeja adicionar 54 gigawatts de capacidade de energias limpas, especialmente solar até 2040.

Outra forma mais restrita de diversificação é a ampliação de investimentos no segmento de *downstream* do setor de petróleo, com expansão da capacidade de refino e consolidação de um setor de petroquímica no país. A *Saudi Aramco* pretende expandir sua capacidade de refino dentro e fora do país, aumentando seu *throughput* de 5,4 milhões de barris dia para 8-10 milhões em 2020. Recentemente anunciou o fim de sua associação com a Shell no controle da Refinaria de Port Arthur, Texas, a maior dos EUA, passando a controlar uma refinaria de 600 mil barris dia que passará a importar mais produto da Arábia Saudita, revertendo um processo de aumento de consumo de petróleo americano nesta refinaria.

No curto prazo, o Governo tomou medidas até recentemente consideradas improváveis para o Reino Saudita: cortou os subsídios para gasolina, eletricidade e água; aumentou os impostos sobre os bens de luxo, anunciou mais investimentos na mineração de ouro, fosfato e urânio e até uma impensável abertura para turismo religioso nos lugares sagrados do islamismo.

O todo poderoso Ministro do Petróleo e Recursos Minerais da Arábia Saudita Ali Naimi, que comandou a política petrolífera do maior produtor da OPEP e do mundo, por mais de 20 anos, foi demitido na última semana de Abril e seu ministério foi extinto, em um claro sinal de profundas mudanças no âmbito da família real daquele país. Ele foi substituído pelo Presidente do CA da *Saudi Aramco* Khalid al-Falih, agora Ministro da Energia, em um claro movimento de mudança das relações entre a empresa petrolífera saudita e a Família Real, com o novo Ministro sinalizando uma maior independência da empresa em relação aos interesses do governo.

Um exemplo disto ocorreu na Conferência de Doha, quando se tentava um acordo de congelamento da produção aos níveis de janeiro de 2016 com o Irã e Rússia, além de outros produtores da OPEP. O ex-Ministro do Petróleo Ali Naimi, estava propenso ao acordo para a medida que impactaria os preços, mas foi desautorizado pela família real saudita, especialmente o Príncipe bin Salman, filho do Rei Salman que assumiu o Reino em Janeiro deste ano e se mostra cada vez mais poderoso na gestão dos negócios de energia do país e é o porta voz da nova **Visão 2030**. O Príncipe bin Salman exigia um compromisso prévio do Irã com o congelamento da produção de Janeiro de 2016 antes do acordo, o que acabou o inviabilizando.

No entanto, o simples anúncio da possibilidade do acordo teve força para afetar o mercado. O anúncio de um potencial congelamento da produção da Arábia Saudita, em conjunto com a Rússia e outros países produtores foi suficiente para, juntamente com as perspectivas de queda da produção americana, elevar os preços do petróleo em quase 40% nos últimos meses, já se aproximando dos 50 dólares por barril. Os mercados de futuros, que refletem também as avaliações dos especuladores financeiros, vem sinalizando perspectivas de crescimento dos preços até o final do ano.

O Príncipe Salman, com 30 anos, tem aspirações próprias dentro da família real e procura falar para a juventude do país, o que é uma grande novidade nos vários anos de dominação saudita. O plano contido na **Visão 2030** pretende estimular o crescimento e criar 10 milhões de postos de trabalho, atendendo as demandas da população jovem, com menos de 25 anos que cresceu entre os sauditas.

O Príncipe Salman, que quer ser o herói do novo “capitalismo saudita” é também Ministro da Defesa e tem criticado a falta de ação militar dos EUA na região. Os grandes produtores de petróleo estão diretamente envolvidos, além dos desafios econômicos, em conflitos em várias dimensões: o Estado Islâmico na Síria e Iraque, guerra civil no Iêmen e Líbia e o conflito geracional que se tornou evidente depois da primavera Árabe de 2012.

Bin Salman, em um movimento de relativa autonomia dos EUA, quer também desenvolver a indústria bélica local, de forma que 50% do material usado pelo Exército Saudita seja produzido no próprio país. Pretende ampliar a privatização da Saúde e Educação, propondo uma grande reforma educacional, reduzindo o ensino religioso e aumentando a formação técnica, de forma a perseguir a redução do desemprego dos atuais 11,5% para 7%, com aumento da participação das mulheres na força de trabalho, de 22% para 30% até 2030.

Do ponto de vista estratégico, talvez a medida mais importante seja a “privatização” parcial da *Saudi Aramco*³. O Príncipe Mohammed bin Salman, tem defendido a autonomia da gestão da empresa estatal, ficando cada vez mais distante dos objetivos da OPEP e do papel de equilibrador dos preços do mercado internacional, que os sauditas exerceram nos últimos 40 anos. O objetivo agora é o máximo de lucratividade e redução de seus compromissos com funções do Estado saudita.

Dadas as atuais notícias haverá o lançamento de uma pequena parcela do capital da *Saudi Aramco* no mercado saudita e nas bolsas internacionais, incluindo portanto sócios privados na gestão da companhia, que hoje é 100% estatal. Além da constituição do Fundo para diversificar a economia do país, os sauditas pretendem ampliar a transparência das informações de sua empresa com a abertura de seu capital.

Um dos grandes pontos de tensão que provavelmente se desenvolverá será a política de manutenção de capacidade ociosa, que possibilita atuar como um equilibrador no mercado, equalizando oferta e demanda quando necessário. Esta tarefa, tipicamente de uma entidade que pretende controlar as quantidades do mercado para influenciar os preços, tem custos que provavelmente não serão inteiramente suportados pelos sócios privados que vierem a comprar as ações da SA.

A Arábia Saudita no entanto vive algumas dificuldades internas muito grandes para implementar este programa:

- a. Guerra com o Iêmen, por traz do qual está o apoio do Irã, seu rival na região e que consome uma parcela do Orçamento.
- b. Disputa interna com os shiitas, perseguidos pelos religiosos wahabitas dominantes no Reino
- c. Crescente peso do Estado Islâmico, tanto nos países vizinhos, como dentro do próprio território saudita.
- d. A Família Real saudita é alvo do movimento jihadista, quase tanto quanto os EUA.

³ <http://www.arabnews.com/node/930096/economy>

- i. O fundamentalismo islâmico wahabita se transformou, parcialmente, no jihadismo militante depois da guerra do Afeganistão contra os russos, dando origem ao Al Qaeda e muitos grupos extremistas.
- ii. Grande parte do financiamento desta guerra contra a União Soviética foi dinheiro saudita.
- iii. A construtora da família Bin Laden é das maiores da Arábia Saudita
- iv. A Arábia Saudita, aliada dos EUA e pressionada por suas relações com a origem da Al Qaeda, passou a ser um ativo atacante a estes grupos.
- v. Porém continuam a fluir recursos privados sauditas para os grupos jihadistas, tencionando as relações com os EUA.

Equilibrador do Mercado: Arábia Saudita agora prefere disputar o mercado

Desde finais de 2014 a Arábia Saudita não ajusta mais sua produção ao excesso de oferta existente no mercado, influenciando na baixa dos preços e forçando os produtores com custos mais altos a se retirarem. Depois de quase dois anos, parece que a política está dando resultados, com a aceleração da queda da produção americana e outros produtores de alto custo.

A tática de não ser mais o produtor de equilíbrio do mercado, que já foi adotada em 1986 pela Arábia Saudita, tem impactos muito maiores em outros países do que no próprio Reino. No Oriente Médio, a queda dos preços do petróleo tem efeitos diferenciados com o Qatar, Kuwait e os Emirados Árabes melhor posicionados do que o Bahrein e Omã. Para a Venezuela e Rússia os efeitos da queda dos preços têm sido desastrosos.

Alguns efeitos negativos dos preços baixos também já se manifestaram nas próprias contas sauditas, com o país sendo obrigado a um ajuste fiscal de dimensões impensadas antes da queda dos preços, levando a uma redução de 115 bilhões de dólares nas suas reservas de moeda estrangeira e apresentando um déficit fiscal de 98 bilhões de dólares em 2015.

Aquela política de *swing producer* pressupõe a manutenção de uma certa capacidade ociosa para possibilitar a variação da produção no curto prazo, de forma a influenciar o balanço oferta-demanda. O próprio conceito de capacidade ociosa da Arábia Saudita, no entanto, é controverso. Sua capacidade atual de 12,5 milhões de barris dia, que garante uma capacidade ociosa de 1,5-2 milhões de barris dia, não necessitaria de grande investimentos adicionais, além daqueles necessários para compensar o declínio natural dos campos em produção atualmente, especialmente Shaybah e Khurals, pelo menos até 2020. No entanto, a queda recente dos preços e sua possível estabilidade na recuperação tem reduzido os investimentos fora da OPEP, o que poderá levar a uma queda da produção destes produtores, aumentando as pressões sobre os atuais níveis de produção da Arábia Saudita, o que por si só reduziria o atual nível de 1,5 milhões de barris dia de capacidade ociosa.

A SA tem dito que, dadas as suas atuais reservas (261 bilhões de barris), a produção pode alcançar 20 milhões de barris dia sem grandes desafios. Esta ameaça de crescer a produção já ocorreu em 2008, porém não foi efetivamente realizada e agora, com mais transparência com as emissões de ações ao mercado, os números serão examinados de forma mais independente, sob a pressão dos acionistas privados contra o desperdício de capital.

A explicitação agora desta visão de longo prazo reforça a hipótese de que a mudança de postura da Arábia Saudita não foi apenas tática, mas uma adaptação às flutuações de mercado, com aceleração da produção toda vez que a relação preços-custos seja favorável à *Saudi Aramco*, que pretende aumentar sua produção dos atuais 10,2 milhões de barris dia, ameaçando a unidade dos países da OPEP, que já vem sofrendo os efeitos dos preços baixos.

Por outro lado, esta postura do maior produtor da OPEP tem trazido grandes tensões dentro da organização. O conflito com o Irã pode ser o mais importante por seus impactos sobre o mercado internacional de petróleo. O fim do embargo nuclear, contra o qual a Arábia Saudita se manifestou, leva a uma disputa sobre as cotas da OPEP, forçando os preços para baixo.

A disputa com o Irã e Iraque no primeiro trimestre de 2016 foi muito intensa, com guerra de preços do *Arab Light* para compradores da Europa, em comparação com o *Basrah Light* proveniente do Iraque. A disputa com os iranianos é maior nos mercados asiáticos. Há dados que indicam que o Irã está produzindo 3,55 milhões de barris dia, conseguindo, como previsto, aumentar suas exportações em cerca de meio milhão de barris por dia desde Janeiro deste ano.

Há no entanto alguns relatos⁴ que destacam a ineficiência da estratégia da Arábia Saudita de aumentar seu *market share* nas exportações de petróleo, dentro da OPEP, devido ao crescimento da produção do Iraque, do retorno da Indonésia à organização e da capacidade do Irã de aproveitar-se do fim das sanções nucleares. O Iraque, que aumentou sua produção de um milhão de barris dia em relação a novembro de 2014 tem dificuldades de manter o seu crescimento, principalmente como resultado dos custos da sua guerra contra o Estado Islâmico. O Irã dependerá cada vez mais de investimentos estrangeiros para manter sua trajetória de ascensão de sua produção.

Além das disputas de mercado entre Irã e Arábia Saudita existem outros níveis de conflito entre os dois países, que se agravaram nos últimos tempos, principalmente depois do acordo com os EUA para levantar as sanções contra o Irã por causa dos riscos nucleares. A abolição das restrições colocou o Irã na posição de tentar reconquistar seu *market share* no mercado de petróleo, reduzido durante o bloqueio, intensificando a disputa com a Arábia Saudita, que não quer perder sua parcela do mercado. Na Síria e Iêmen, os sunitas sauditas e os shiitas iranianos disputam posições nas guerras dos dois países. Os conflitos se agravaram depois que os sauditas executaram um líder religioso shiita e uma multidão atacou a embaixada saudita em Teerã, levando ao rompimento de relações diplomáticas entre os dois países em Janeiro de 2016.

A disputa se estende para a esfera dos investimentos internacionais, com os sauditas tentando impedir todas as negociações que possam levar a novos capitais estrangeiros entrando no Irã. Os iranianos estão muito agressivos em seus planos de atração de capital internacional e anunciaram um programa de privatização de mais de 200 empresas do governo, incluindo refinarias, complexos petroquímicos, termoelétricas e distribuidoras de gás, além de postos de distribuição de derivados⁵.

⁴ Lee (2016)

⁵ <http://theiranproject.com/blog/tag/iran-privatization-organization/>

Com a intensificação da concorrência dentro da OPEP entre Arábia Saudita e Irã, aumentou também a disputa entre o Irã e a Rússia, especialmente nos mercados europeus. Os russos aumentaram os descontos⁶ do petróleo *Urals* em relação ao Brent, que é utilizado como referencia no Mediterrâneo, para tentar deslocar parte do petróleo iraniano na região. Até Maio, o Irã tinha conseguido alcançar o nível de suas exportações de antes do bloqueio nuclear, em torno de 2,1 milhões de barris dia e para isto precisou ocupar o lugar de concorrentes, seja dentro da OPEP, principalmente com os asiáticos, seja fora, como a Rússia, nos mercados europeus.

Conclusões

Se efetivada a mudança de política para o petróleo apresentada na **Visão 2030**, as relações entre OPEP e Arábia Saudita vão mudar radicalmente, com a organização dos exportadores perdendo força com conflitos internos crescentes. Os países buscarão maximizar suas quotas no mercado, diminuindo a importância de administrar a produção para influir nos preços de mercado, que foi a marca dominante da organização nas últimas décadas. A primeira vez que esta política foi abandonada, na segunda metade da década de oitenta, um dos principais efeitos foi acelerar a queda da União Soviética. Agora, os impactos de curto prazo são principalmente na indústria americana, com desdobramentos muito importantes em países adversários dos EUA como o Irã, a Rússia e a Venezuela.

O mundo do petróleo deverá, caso esta **Visão 2030** prevaleça, acostumar-se a uma maior volatilidade dos preços, uma vez que a *Saudi Aramco* não mais sustentará sua capacidade ociosa para ajustar as eventuais diferenças de oferta e demanda. Ao contrário, enquanto o preço estiver acima dos seus custos, os sauditas planejam aumentar sua produção para reconquistar as fatias de mercado perdidas com a expansão de produtores fora da OPEP, especialmente os EUA.

Na última reunião da OPEP, de início de Junho, a Arábia Saudita e o Irã não chegaram a acordos sobre a produção, mantendo a quota total de 31,5 milhões de barris dia, mesmo que na prática os produtores da organização estejam produzindo mais do que isto, prolongando a pressão baixista dos preços, que se iniciou em finais de 2014. No entanto, a queda da produção americana, o corte dos investimentos e o adiamento da conclusão de alguns projetos de E&P fora da OPEP e uma resposta da demanda aos preços baixos vem reequilibrando o mercado, reduzindo os estoques nos países consumidores e aproximando oferta e demanda.

⁶ Rowling, Rascouet and Lee (2016)

Referências Bibliográficas

1. **BP.** BP Statistical Review of World Energy. BP, (ed.). London: BP, 2016, pp., <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/downloads.html>.
2. **Lee, Julian.** In the Saudi-Iran Oil Clash, Riyadh Gains an Edge. *Bloomberg* [S.I.], 2016, Publicado em 19/06/2016, acessado em 14/07/2016, Disponível em <http://www.bloomberg.com/gadfly/articles/2016-06-19/iran-oil-slowdown-hands-advantage-to-saudi-arabia>.
3. **OPEC.** Monthly Oil Market Report. *MOMR* [S.I.], OPEC, (ed.), v. 12/07/2016. Viena, Austria: OPEC, 12/07/2016, pp., [http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR July 2016.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR%20July%202016.pdf).
4. **Rowling, Rupert, Angelina Rascouet and Julian Lee.** Russian Crude Losing Out as Iranian Oil Returns to Europe. *Bloomberg* [S.I.], n. 17/06/2016, 2016, Publicado em 17/06/2016, acessado em 14/07/2016, Disponível em <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-17/russian-crude-losing-out-as-iranian-oil-returns-to-europe>.