

A Petrobras, o pré-sal e o papel da competição

Mauricio Canêdo Pinheiro
Pesquisador da FGV/IBRE

Em 2009 foi proposto um novo marco regulatório para a exploração de petróleo e gás no pré-sal. Entre várias mudanças, duas chamam a atenção. A primeira diz respeito ao modo como o direito de exploração de petróleo é leiloado e como o governo se apropria de sua parte nos recursos gerados. De modo estilizado, migrou-se de um sistema no qual as empresas disputavam o direito de exploração principalmente por meio de lances em dinheiro (bônus de assinatura) para um sistema no qual a empresa vencedora é aquela que destina uma parcela maior do petróleo produzido ao governo.¹ A segunda grande mudança foi a definição da Petrobras como operador único dos campos do pré-sal, com participação de pelo menos 30%. É principalmente sobre este segundo aspecto que este artigo irá tratar, na medida em que atualmente tramita no Congresso um projeto de lei que justamente busca retirar da Petrobras a exigência de ser a operadora exclusiva do pré-sal.²

À época as implicações dessas mudanças foram discutidas de forma pouco aprofundada. O debate praticamente girou apenas em tor-



no de como os recursos gerados pela exploração do pré-sal seriam divididos entre os entes federativos. Embora a questão distributiva seja relevante, aspectos relacionados aos incentivos embutidos no novo modelo regulatório também são importantes e foram, em grande

medida, negligenciados na discussão. E a construção de incentivos adequados faz toda a diferença. Há uma extensa literatura mostrando que, dependendo do modo como os incentivos são desenhados, um bilhete premiado pode se transformar em uma maldição.³

O fato de a Petrobras ser obrigatoriamente o operador no pré-sal tem implicações sobre os lances das outras empresas (ou consórcios) que participam dos leilões. De forma resumida, ao aumentar a incerteza percebida pelas demais empresas que participam do leilão, a agressividade dos lances e, portanto, a receita obtida pelo governo, também é diminuída. Em grande medida, o resultado do leilão de Libra, no qual apenas um consórcio participou e arrematou o bloco pelo lance mínimo, ilustra de forma anedótica esse argumento. Para uma discussão mais detalhada sobre este ponto (e sobre outros aspectos do modelo regulatório do pré-sal não tratados aqui), remeto o leitor a um artigo de Vinícius Carrasco e João Manuel de Pinho Mello.⁴

Mas há outra dimensão importante no que diz respeito à relação

entre concorrência e os resultados da exploração do pré-sal para a sociedade: o papel da pressão competitiva de outras empresas no desempenho da Petrobras.

Certamente um dos temas mais relevantes associado à exploração de petróleo no pré-sal refere-se à tecnologia. Extrair petróleo tão longe da costa e em tamanha profundidade é um desafio imenso para as empresas do setor e depende intensivamente de esforços em inovação. Embora não haja muita evidência empírica específica para o setor de petróleo e gás, a literatura econômica indica que a competição – seja das firmas já estabelecidas ou de potenciais entrantes – estimula a inovação, principalmente em setores nos quais as empresas estão próximas da fronteira tecnológica, como é o caso da exploração de petróleo no pré-sal. Sendo assim, pode-se esperar que a concentração da operação em uma única empresa tenha efeitos negativos para o desenvolvimento das inovações tecnológicas que permitirão a exploração segura e economicamente viável do pré-sal.

Além disso, há evidências sólidas de que a competição também tem impacto positivo na produtividade das empresas. Nesse sentido, um ambiente menos competitivo (operador único) tende a reduzir a eficiência das empresas, o que por si só é indesejável do ponto de vista da alocação de recursos da economia. Diante das cláusulas típicas de um contrato de partilha da produção, o efeito da redução da eficiência também gera diminuição da arrecadação do governo, pois todo aumento de custo se transforma em


Mesmo que pretenda
manter parte do setor
sob controle estatal,
é importante que o
governo não elimine
a pressão competitiva
sobre a mesma

redução na parcela do petróleo extraído a ser dividida entre governo e as empresas (*profit-oil*).

Há inclusive evidências de que, em muitos casos, a concorrência entre as empresas é aparentemente mais importante do que a estrutura de propriedade (privada, mista ou pública) para explicar o desempenho das mesmas em termos de eficiência produtiva e produtividade.

Ou seja, mesmo que pretenda manter parte do setor sob controle estatal – por meio de uma empresa pública ou de capital misto – é importante que o governo não elimine a pressão competitiva sobre a mesma. É justamente esta pressão competitiva que provê incentivos para que a empresa pública opere de forma eficiente, ou seja, que acompanhe as inovações tecnológicas e que opere a custos competitivos. Nesse sentido, a sensível melhora no desempenho da Petrobras após ter seu capital aberto e, principalmente, após ser exposta à competição, é uma indicação forte em favor desta prescrição (ver,

por exemplo, o artigo de Benjamin Bridgman e coautores para evidências a esse respeito).⁵

No modelo antigo, a Petrobras manteve seu protagonismo na exploração de petróleo no Brasil, mesmo após o fim do seu monopólio legal no setor (Lei do Petróleo). A empresa conhece a geologia brasileira como nenhuma outra e se encontra na fronteira tecnológica na exploração de petróleo em águas profundas. Mas isso não basta. Se quisermos maximizar os ganhos advindos com a exploração de petróleo no pré-sal é necessário um ambiente regulatório adequado. Entre outras coisas, é preciso que as empresas do setor, Petrobras inclusive, sejam expostas à competição, que é uma ferramenta poderosa de incentivo ao aumento de eficiência e produtividade. Desse modo, manter a Petrobras como operador exclusivo do pré-sal não me parece ser uma boa estratégia. 

¹O objetivo aqui foi capturar a essência dos dois modelos. Obviamente há vários outros aspectos e detalhes que não foram mencionados. Por exemplo, o programa exploratório mínimo e o conteúdo local também entram na definição da empresa vencedora.

²Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015.

³A literatura consagrou o termo maldição dos recursos naturais para descrever a tendência de países com abundância de recursos naturais se desenvolverem relativamente menos.

⁴Carrasco, V., Mello, J.M.P. (2015). O marco regulatório do pré-sal e a proposta do senador José Serra, <http://exame.abril.com.br/rede-de-blogs/leis-da-oferta/2015/09/18/o-marco-regulatorio-do-pre-sal-e-proposta-do-senador-jose-serra/>.

⁵Bridgman, B., Gomes, V., Teixeira, A. (2011). Threatening to increase productivity: evidence from Brazil's oil industry. *World Development*, v. 39, p. 1372-1385.