Desafios estruturais do setor de petróleo no Brasil

Em 22 de outubro de 2015, a FGV Energia promoveu o lançamento do Caderno de Petróleo, publicação que foi elaborada em parceria com a Accenture. No evento, além do lançamento do Caderno, foi promovido um debate com representantes de algumas das principais instituições relacionadas ao setor, como ANP, EPE, IBP, ONIP e Schlumberger Business Consulting.

O debate girou acerca dos temas levantados no Caderno, e teve a participação do público presente na elaboração das perguntas aos debatedores. Apesar da importância das variáveis conjunturais, como queda do preço do petróleo, ambiente macroeconômico brasileiro e os desdobramentos da operação Lava-Jato, o Caderno, e consequentemente o debate, enfatizaram a problemática estrutural de forma a fazer uma discussão mais aprofundada, para servir de plataforma para um debate evolutivo sobre o setor[1].

a) Contextualização

No período de 2003 a 2014, o cenário macroeconômico brasileiro estava favorável, com situação financeira da Petrobras em equilíbrio, o que permitia planos de investimentos arrojados, chegando a metas de dispêndios com CAPEX na ordem de US$ 45 bi por ano, e metas desafiadoras de produção de 4,9 mi bpd em 2020[2]. Este contexto positivo foi inflacionado pelo alto preço do petróleo nos últimos anos, e principalmente pelas expectativas decorrentes da descoberta do Pré-Sal.

Além dos ambiciosos planos de investimento da Petrobras, este cenário contribuiu para a mudança no tratamento e condução das políticas ligadas ao setor de petróleo. A partir de 2003, com a criação do PROMINP, houve fortalecimento da política de conteúdo local, e em 2010 aconteceu um novo marco regulatório do setor, que estipulou o regime fiscal de Partilha para as áreas do Pré-Sal. Além da criação de um novo regime fiscal, o novo marco regulatório estipulou que a Petrobras deveria ter participação mínima de 30% em todos os consórcios vencedores, e seria a única operadora sob este modelo. Paralelamente, houve nesse período um aumento do protagonismo da Petrobras, alcançando mais de 90% do total da produção nacional de petróleo ao longo desses anos.

Porém, as mudanças no cenário mundial de petróleo, e no contexto nacional, deixaram evidentes questões estruturais que apontam as fragilidades do setor. A queda do preço do petróleo obrigou as produtoras, inclusive a Petrobras, a reestruturar seus portfólios de atuação. Porém, para o caso brasileiro, além da queda no preço da *commodity*, os desdobramentos da operação Lava-Jato, aliados às dificuldades financeiras da Cia. e ao cenário macroeconômico deteriorado, colocam em xeque o crescimento e desenvolvimento do setor de óleo e gás nacional para os próximos anos.

b) Desajustes estruturais do setor

O Caderno de Petróleo procurou identificar as questões estruturais que vêm dificultando o desenvolvimento harmônico do setor. Os principais pontos endereçados foram: i) a falta de uma política industrial para o setor de óleo e gás e as regras atuais de conteúdo local; ii) o papel das instituições ligadas ao setor e a apropriação política do tema; iii) os desafios regulatórios para expansão do setor - modelo de partilha, papel da PPSA e o operador único; e iv) ritmo de rodadas, regulamentação para unitização e desafios ambientais. Esta seção discorrerá sobre os principais pontos dos desafios estruturais identificados.

A) A falta de uma política industrial para o setor de óleo e gás e as regras atuais de conteúdo local

Há pouco mais de 10 anos, houve no país a retomada de uma agenda com políticas industriais explícitas, que teve como foco principal a geração de emprego. Esta retomada foi traduzida pelo lançamento de três políticas

[1] O Caderno de Petróleo pode ser acessado na íntegra através do seguinte sítio: http://fgvenergia.fgv.br/publicacao/caderno-de-petroleo.
[2] Metas anunciadas no Plano de Negócios e Gestão 2014-2019, da Petrobras.

industriais nacionais: (i) a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004[3]; (ii) a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, que propunha aprimorar e ampliar o escopo de ação da PITCE e; (iii) o Plano Brasil Maior (PBM), em 2011.

O primeiro dos planos, a PITCE, não incluiu o petróleo e gás como setor estratégico, e foi apenas a partir da PDP, em 2008, que o setor foi explicitamente inserido em um programa industrial nacional, com metas específicas. Cada setor inserido nesta frente[4] ficou sob gestão de uma entidade. Coube à Petrobras a responsabilidade pelo complexo petróleo, gás e petroquímica, sendo este o único setor que não teve um ministério envolvido em sua gestão[5]. O fato de o setor ter como gestor de sua política industrial a Petrobras gerou questionamentos devido ao possível conflito entre os seus interesses enquanto operadora de E&P e os interesses do país. Ademais, o PBM representou, na prática, a continuidade da PDP. Desta forma, as medidas diretas no setor de óleo e gás se restringiram à desoneração tributária e ao crédito subsidiado.

Assim como nos Planos anteriores, a elaboração do plano de expansão da produção ficou a cargo da Petrobras, que exerceu o papel de formulador e condutor da política - e não do MME, representante máximo do setor. Em paralelo às políticas industriais nacionais supracitadas, o Governo lançou o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), em 2003, criando um fórum de discussão entre os principais *stakeholders* do setor de petróleo e gás. Em sua concepção, o programa parte da premissa de que o crescimento da produção de petróleo e gás se daria a partir, principalmente, do papel da Petrobras como principal produtor de petróleo do país. Adicionalmente, como ferramenta maior do PROMINP, o "conteúdo local" se tornou a política industrial efetiva realizada pelo Governo no setor de óleo e gás brasileiro.

i. Por que há tantas críticas às exigências de conteúdo local?

A principal crítica à política de conteúdo nacional brasileira é que esta não representa, de fato, uma política industrial, mas sim uma ferramenta, que deveria estar inserida em um conceito mais amplo de política pública voltada para a indústria. Ainda, argumenta-se que falta clareza na finalidade maior da ferramenta – se aumento de empregos, de renda ou desenvolvimento tecnológico, por exemplo – o que dificulta a avaliação de resultados e a análise de sua eficiência.

Adicionalmente, há criticas relativas à abrangência da política e a ausência de priorização de setores e atividades em que há vantagem comparativa no país. O segmento de equipamentos *subsea* no Brasil, por exemplo, é considerado competitivo pelos agentes. Em outros segmentos, no entanto, essa não é a realidade e o fornecedor brasileiro acaba sendo menos competitivo que os internacionais. Com a incorporação das metas mínimas de conteúdo local nos leilões para praticamente todos os setores da cadeia produtiva – caldeiraria, elétrica, automação, siderurgia, mecânica e serviços de engenharia e construção e montagem –, os vencedores passaram a ter um compromisso de compra de fornecedores nacionais, independentemente da sua competitividade em comparação aos pares internacionais, criando uma espécie de reserva de mercado.

Por último, um ponto a ser destacado é que o volume de multas aplicadas recentemente por descumprimento ao conteúdo local vem crescendo, sinalizando a incapacidade da indústria local em atender a demanda das operadoras e deixando evidente a necessidade de aprimoramentos na política de conteúdo local.

[3] A PITCE priorizou os setores de semicondutores, software, bens de capital, e fármacos e medicamentos. A indústria extrativa mineral, que abrange a atividade de extração de petróleo e gás, não foi contemplada nas diretrizes desta primeira política.
[4] Além de Petróleo, Gás natural e Petroquímica, esta frente também considerava outros setores, como Complexo Aeronáutico, Bioetanol, Mineração, Siderurgia, Celulose e Papel e Carnes.
[5] Nos demais setores da frente "Programa para Consolidar e Expandir a Liderança", a gestão foi feita pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) ou pela Casa Civil. A gestão dos setores pertencentes a outras frentes também foram feita por ministérios.

B) O papel das instituições ligadas ao setor e a apropriação política do tema.

Na estrutura das entidades governamentais ligadas ao setor de petróleo no Brasil, o MME é o agente planejador, que tem como balizador de suas políticas os estudos oriundos da Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE), enquanto a ANP atua como entidade reguladora independente do setor. Mas a entidade protagonista acaba por ser a Petrobras. Devido à proporção de participação da Cia. na produção de óleo total brasileira, o principal *driver* de crescimento passou a ser o volume de investimentos em E&P da empresa, o que criou dependência direta da produção nacional de petróleo ao apetite de crescimento de produção da estatal. O protagonismo da Petrobras, inclusive no planejamento, acabou por prejudicar o reconhecimento, por parte dos agentes, da EPE como formulador de estudos e planejador do setor.

Da mesma forma que há desvirtuamento do papel da EPE, o aumento da influência da ANP sobre o desenvolvimento do setor também foi pontuado pelos agentes. Recentemente, a agência lançou a proposta para composição do Comitê Técnico-Científico (COMTEC)[6] da ANP, para projetos de P&D, onde haverá apenas um representante de empresas fornecedoras e um representante de instituições de pesquisa dentre os oito membros que compõem o comitê. Além do desequilíbrio de representatividade, esta proposta não leva em consideração a sensibilidade das empresas petrolíferas quanto à necessidade de pesquisa e desenvolvimento, pautando a agenda tecnológica do país com base na visão de uma entidade cujo papel deveria ser o de regulamentar e fiscalizar o setor.

Esse papel assumido pela ANP, não considerando diversas das contribuições e posicionamentos da indústria, deixa evidente outra fragilidade do setor: a interlocução indústria-governo, crítica em momentos de dificuldade, não tem funcionado. Na visão dos agentes privados, falta um canal de comunicação mais efetivo para que as decisões estratégicas do setor não sejam tomadas de forma unilateral.

Com a Petrobras hoje voltada para a sua reorganização interna e discutindo seu reposicionamento no mercado brasileiro, criou-se uma lacuna no encaminhamento do setor de petróleo no Brasil. A título de exemplo, existem hoje dois projetos de lei na Câmara e um no Senado, que discutem possíveis reformulações na Lei da Partilha[7]. Entende-se, portanto, que há ausência de um planejamento central e de longo prazo que sinalize para o mercado um direcionamento claro de quais são os objetivos no Brasil para o setor de petróleo.

C) Os desafios regulatórios para expansão do setor: modelo de partilha, papel da PPSA e o operador único.

A mudança no marco regulatório em 2010 e a introdução do regime de partilha foram fundamentadas pela intenção de reequilibrar a distribuição de retorno entre empresas operadoras e a União, dado o elevado potencial econômico das descobertas no Pré-sal. Em comparação com o regime de concessão, o novo modelo introduz maior complexidade na oferta de blocos e no controle do desenvolvimento de produção e operação. A escolha por altas proporções de conteúdo local, combinada ao regime de partilha, cria outro *trade-off* para o país. Na intenção de promover a indústria nacional, o governo pode estar onerando os custos de E&P para as operadoras, diminuindo sua participação no óleo lucro.

A primeira característica peculiar do modelo brasileiro de partilha é a criação de uma entidade como a PPSA. O papel da PPSA no processo de fiscalização é árduo em função dos desafios operacionais que se preveem. Além disso, todo o plano de exploração e desenvolvimento, além da contabilidade dos projetos contratados, deverá passar pela PPSA, que indicará o presidente do consórcio e terá 50% do seu comitê operacional.

Questão ainda mais delicada e também oriunda do novo

[6] Resolução ANP nº 33/2005 e Regulamento Técnico ANP nº 05/2005.
[7] Por exemplo, PL 4973/13 na Câmara.

* Este texto não deve ser citado como representando as opiniões da Fundação Getulio Vargas (FGV). As opiniões expressas neste trabalho são exclusivamente da equipe de pesquisadores do grupo FGV Energia: Lavinia Hollanda, Felipe Gonçalves, Bruno Moreno Rodrigo de Freitas, Camilo Poppe Figueiredo Muñoz, Monica Coelho Varejão, Rafael da Costa Nogueira e Renata Hamilton de Ruiz.

marco regulatório brasileiro, o modelo de Operador Único representa hoje um importante complicador. Por ele, a Petrobras é obrigada a ter, pelo menos, 30% de participação no consórcio vencedor, caracterizando um "monopólio operacional" da companhia no Pré-Sal.

Embora a Petrobras seja uma empresa grande, dotada de tecnologia e corpo técnico capazes de produzir elevadas quantidades de petróleo no Pré-Sal, o ritmo de exploração e desenvolvimento da região não deveria estar atrelado à capacidade financeira da estatal, pois acaba representando um grande limitador de produção para o setor. Outro ponto controverso em ter a Petrobras como operadora única dá-se pelo fato dela não poder definir as regiões onde deseja operar, o que, inevitavelmente, implicará em desenvolvimento de projetos que podem ser menos atrativos do ponto de vista de otimização do seu portfólio. Devido à sua expertise em E&P em águas profundas no Brasil, a empresa teria condições de continuar arrematando a maioria dos blocos, independentemente do modelo regulatório.

Por último, este tipo de modelo agrava o problema de monopsônio enfrentado pelas empresas do setor para-petroleiro nacional. Com a exigência do operador único, há ainda maior dependência dos fornecedores de equipamentos nas demandas da Petrobras, o que, em um ambiente de restrição de investimentos, acaba se revelando como uma medida anticíclica para o desenvolvimento da indústria para-petroleira nacional.

A) Ritmo de rodadas, regulamentação para unitização e desafios ambientais.

Em relação às Rodadas de Licitação, cabe pontuar que não houve rodada entre 2008 e 2013 e, nesse intervalo de cinco anos, houve apenas a Cessão Onerosa, uma "rodada" exclusiva a Petrobras. O volume de investimentos da Petrobras nos últimos anos permitiu que a demanda nacional por bens e serviços crescesse, mantendo a indústria para-petroleira ativa, o que ocultou as consequências de um período dilatado sem rodadas. Porém, com as restrições atuais de investimentos da Petrobras, no caso de uma possível retomada do preço da *commodity* estaremos em uma posição aquém do potencial de produção planejado anos atrás.

De 2008 a 2013 a estrutura da indústria mundial de petróleo mudou drasticamente, com a emergência de produção de óleo não convencional nos EUA. Nesse novo cenário, com a recente queda do preço do petróleo, a atratividade de projetos em águas profundas e ultras profundas - como o Pré-Sal, foram relativizadas. Perdemos, portanto, uma janela de oportunidade para atrair ainda mais investimentos privados para o setor quando o preço da *commodity* estava alto e havia forte interesse das produtoras sobre o Pré-Sal.

Do lado da demanda, a redução de desperdícios e o uso mais eficiente da energia, juntamente com as discussões sobre mudanças climáticas, levantam questionamentos sobre a utilização do petróleo como insumo energético no futuro. Apesar das opiniões divergentes, é importante considerar os possíveis impactos de tais questões na demanda por óleo no médio e longo prazo. Assim, o petróleo sofrerá cada vez mais concorrência por insumos energéticos mais limpos, o que pode impactar na atratividade de nossas elevadas reservas do Pré-Sal, além de implicar em mais uma perda de janela de oportunidade única.

No cenário interno, os desafios ambientais hoje enfrentados pelas operadoras também representam um importante entrave para o setor. Mais uma vez, há sinais contraditórios emitidos pelo governo. Os estudos de impacto e as licenças necessárias ao início das etapas de exploração, desenvolvimento e produção deveriam ser articulados pelo MME e MMA e estar contemplados no momento da oferta dos blocos, de forma a minimizar a incerteza para as operadoras com relação à autorização para início das atividades exploratórias. O que vem acontecendo atualmente é o atraso do andamento dos projetos com o adiamento da emissão de licenças ambientais. A consequência direta é o impacto na curva de produção nacional, comprometendo as metas de crescimento e o abastecimento interno no futuro. Além do impacto direto nos projetos da 11ª rodada, este ambiente de incertezas influencia as tomadas de decisão por parte das operadoras para as rodadas futuras.

Outro fator no cenário brasileiro que merece atenção, em razão do potencial de incerteza jurídica são os processos de individualização da produção (unitização) já em andamento. Dada a complexidade inerente a qualquer acordo de individualização de produção em qualquer circunstância, em função das incertezas envolvidas, a existência de mais de um regime fiscal no caso brasileiro acaba por tornar ainda mais incerto esse processo no país.

c) Conclusão: em busca da recuperação - os debates necessários e potenciais caminhos para a solução

O setor brasileiro de petróleo e gás parece carente de uma visão estratégica e de uma identidade forte, o que, em momento de conjuntura adversa como a que enfrentamos, pode potencializar as perdas para o setor e para o próprio país. Embora cada agente (governo, operadoras, indústria fornecedora) possua uma agenda própria, a integração de esforços por parte de todos os *stakeholders* é vital para o crescimento sustentável do setor.

Com todas as limitações impostas por este novo cenário conjuntural desfavorável, e entendendo que ambição de crescimento do setor não deve ser reprimida e retardada por uma eventual incapacidade da Petrobras de investir, faz-se necessária a introdução de mudanças nas diretrizes estruturantes, de forma a reestabelecer o crescimento do setor.

Ainda que modestas, algumas respostas a este novo cenário de crise já vêm sendo discutidas e implementadas. No lado da Petrobras, por exemplo, se destacam os esforços para definição de um novo modelo de Governança e a nomeação de Conselheiros de posição mais independente, que favoreçam a tomada de decisões que busquem geração de valor ao acionista. Mas, o cenário atual é de extrema urgência, tanto para a Petrobras, quanto para os fornecedores do setor, ao passo que a medidas em discussão são capazes de gerar impactos apenas no médio e longo prazo.

É de suma importância neste momento que o papel do setor de petróleo e suas políticas sejam norteados por um projeto mais amplo, articulado de forma adequada entre os agentes políticos e de mercado, e comunicada com clareza para a sociedade.