

## **Pré-Sal, Federalismo e Risco-Retorno**

Recentemente assistimos uma série de eventos no âmbito mundial e nacional com respeito à principal fonte de energia do mundo moderno: o petróleo. Mais especificamente, assistimos um gigante em expansão, a China, demandando cada vez mais commodities, o que aliado a oferta restrita de óleo combustível e a inerente instabilidade política dos países produtores levou o preço do óleo bruto a se multiplicar por 6 em menos de 10 anos. Apesar da queda expressiva após a crise, o petróleo ainda é negociado por preço 3 vezes superior ao da década passada.

Em meio a cenário global favorável para os detentores de commodities, o Brasil descobriu reservas petrolíferas gigantescas na costa de sua região sudeste. Trata-se de boa notícia para o Brasil e para o mundo, afinal maior oferta de energia implica menores preços mundiais do óleo combustível e mais divisas para o Brasil. Até aqui, tudo muito simples. A complexidade aparece porque o Brasil não se trata de um indivíduo apenas, mas sim de um ente federativo com múltiplos interesses distributivos, onde setor público e privado, união e atores subnacionais têm planos diferentes para como deve ser distribuída a nova riqueza recém descoberta.

O objetivo desse artigo é organizar as idéias de um debate que vem tomando corpo no Brasil, livre de paixões à la “Petróleo é Nosso”, para que o próprio leitor possa formar opinião educada sobre o assunto. Para tal precisamos de um ponto de partida. Em geral, utiliza-se na literatura econômica o ótimo global, ou seja, a maior produção de riquezas possível, esquecendo-se da questão distributiva como referencial. Deste ponto de vista, a questão do pré-sal fica reduzida a: Como podemos tirar aquela riqueza do subsolo na maior velocidade possível? A resposta passa certamente pelo envolvimento do maior número de atores possíveis, inclusive setor privado nacional e estrangeiro, com capital disponível para tomar risco e investir nessa extração.

O primeiro problema distributivo aparece quando notamos que tirar todo o petróleo da forma mais rápida possível pode inundar o mercado de óleo baixando preços e reduzindo a quantidade de divisas que o Brasil pode auferir do negócio. Trata-se da distribuição de riqueza entre Brasil e o mundo. A Espanha quando fez a descoberta da prata de Potosí causou ao longo do século XVI a revolução dos preços. Era tanta prata que os preços dos produtos em termos de prata subiram. Se a prata fora explorada de forma mais comedida, o valor do mineral extraído teria sido maximizado ao longo do tempo. Portanto, considerando que o petróleo deverá ser a principal fonte de energia do mundo ainda por muitas décadas, não é óbvio para o Brasil que o melhor seja extrair tudo para ontem.

Se o Brasil não tem tanta pressa, deixa de ser óbvio que precisamos contar com o máximo de recursos hoje para viabilizar a exploração. Considerando, que a República Federativa do Brasil se encontra em posição macroeconômica razoável e que, portanto o governo central tem condição de captar recursos no mercado internacional através da emissão de títulos de renda fixa, nasce o conflito distributivo entre setor público e setor privado. Ou seja, existe um negócio que é provavelmente bastante rentável que trata de utilizar recursos hoje para produzir petróleo amanhã. Considerando que a Constituição Federal diz claramente no artigo 20 que os recursos minerais inclusive os do subsolo são bens da União, porque o governo do Brasil deveria dividir esse lucro potencial com terceiros?

Várias respostas potenciais emergem: (i) Porque o governo deve prover uma série de bens públicos e não empreender e tomar risco, afinal quem pagará a conta se daqui 10 anos o preço do petróleo voltar a 20 dólares por barril será o contribuinte. Será que o contribuinte quer entrar nesse jogo de risco-retorno? (ii) Outra resposta seria: porque os custos gerenciais da extração excedem os custos de terceirizá-la através de concessão em troca de royalties. Certamente, a primeira resposta aventada é fato enquanto que a segunda trata-se apenas de conjectura. Afinal, a Petrobrás conseguiu desenvolver tecnologia única para exploração em águas profundas, contradizendo em parte o desafio gerencial de uma empresa de capital misto.

Se a União resolve entender que está no seu melhor interesse empreender e entrar no jogo do risco e retorno, mudam-se as regras do jogo levando ao último conflito distributivo que apontaremos: o conflito entre União, Estados e Municípios. Esse conflito é tema complexo, pois envolve questões de natureza político-jurídico-econômicas. Tentando ser breve apresento aqui os principais pontos. Do ponto de vista econômico deve-se tentar evitar a maldição dos recursos naturais, onde a renda da extração é tão relevante que todos os meios de produção disponíveis na economia são canalizados para tentar extrair retorno daquela atividade as expensas de todo o resto, com prejuízos dramáticos para a localidade após exaustão mineral. Trocando em miúdos: Para que promover o comércio em um município, se a renda do petróleo representa 100 vezes o que se pode auferir como governo de tal promoção? Enfim, do ponto de vista econômico faz sentido distribuir ao máximo recursos da exploração mineral.

Do ponto de vista jurídico, a lógica é menos retilínea, mas aponta na direção contrária. Ou seja, é missão de todos os entes federativos, de acordo com o artigo 23 alínea XI da Constituição, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de exploração de recursos minerais.

Logo, é importante que cada ente federativo seja remunerado pela sua atividade regulatória, já que a ausência de remuneração criaria incentivos para entraves burocráticos e ineficiência da fiscalização e já que o parágrafo primeiro do artigo 20 do tratado máximo do país prevê que os entes federativos envolvidos na exploração sejam contemplados.

O ponto de vista político sugere que as regras constitucionais estão em risco, na medida em que a legislação atual contempla apenas os produtores, que são minoria no congresso. Na verdade, trata-se de volume colossal de recursos a serem disputados dentro da federação criando, na verdade, o primeiro real desafio ao pacto federativo brasileiro desde o fim do Estado Novo.

Em resumo, a extração de riquezas minerais como o petróleo da camada pré-sal, é marcada por conflitos distributivos entre Brasil x Mundo, Setor Privado x Setor Público, União x Entes Subnacionais. O óbvio a ser feito depende de que lado do conflito cada um está. Uma eventual má administração desse conflito de interesses trará instabilidade a federação.

Igor Barenboim é Ph.D. em Economia por Harvard e Subsecretário de Administração da cidade do Rio de Janeiro