

---

**Editorial**

Em 1995 o monopólio da Petrobras no setor de petróleo foi legalmente quebrado. Mais de 10 anos depois ela continua controlando quase 100% do mercado de extração de petróleo no Brasil, não houve aumento na taxa de crescimento da produção nem no total de investimentos. No entanto, não se pode dizer que nada mudou. De fato, a simples mudança do ambiente competitivo fez a Petrobras enxugar seu inchado quadro de funcionários, abandonar poços improdutivos e a buscar poços novos e maiores. Como consequência, houve um espetacular aumento na produtividade dessa companhia.

***Quebra de Monopólio e  
Aumento da Produtividade:  
Lições da Indústria de  
Petróleo no Brasil***

---

***Introdução***

Nos anos 90 o Brasil iniciou seu processo de privatização e de abertura de mercados à competição externa. Após mais de uma década desde seu início, podemos tentar calcular quais foram seus efeitos tanto para a economia como um todo como para as empresas em particular. O resultado esperado é de que ambos os processos tenham efeitos positivos sobre a produtividade. De fato, todos os trabalhos feitos nessa área mostram que a produtividade no Brasil teve um forte impulso a partir dos anos 90. Mas quanto da melhora na produtividade pode ser atribuída à privatização e quanto à abertura dos mercados? Nesse artigo, analisaremos o caso da Petrobras. Como o mercado de petróleo foi aberto à concorrência, mas a Petrobras continua sendo uma estatal, podemos calcular o efeito isolado do primeiro fator. Assim, mostra-se que a abertura do mercado e a simples ameaça de que novos competidores entrem no mercado já propiciaram ganhos expressivos de produtividade para a Petrobras.

## *Petrobras: apesar da abertura, ainda uma monopolista*

O mercado de petróleo brasileiro foi, por quatro décadas, um território de apenas uma única empresa, a Petrobras. Ela era a única empresa, dentro do território nacional, a ter o direito de explorar, extrair, refinar, importar e exportar petróleo; em suma, a Petrobras possuía o monopólio legal sobre essas atividades. A situação começou a mudar a partir de 1994, quando o governo anunciou sua intenção de alterar a legislação e permitir a exploração econômica dos setores ligados ao petróleo também à iniciativa privada. Em 1995 foi aprovado pelo Congresso Nacional o fim do monopólio estatal da Petrobras e a abertura gradual do setor. Finalmente, em 2003, pela primeira vez em mais de quarenta anos, uma empresa privada consegue extrair petróleo em território nacional.

Embora a Petrobras tenha perdido o monopólio legal, ela ainda hoje é uma monopolista de fato no setor de extração de petróleo, aberto em 2001. A Tabela 1 abaixo mostra a evolução da participação da Petrobras nesse setor.

Tabela 1 - Participação da Petrobras no setor de extração de petróleo

Ano	-	2001	2002	2003	2004
Participação (%)	-	100	100	99,2	96,6

Fontes: AMP e Petrobras.

Conforme podemos ver, a Petrobras em 2004 ainda respondia por 96,6% de todo o petróleo extraído no Brasil, o que ainda lhe confere um enorme poder de mercado.

De forma geral, monopólios são indesejáveis do ponto-de-vista da eficiência econômica. Um monopolista, devido à falta de concorrência, tende a produzir pouco e a cobrar preços elevados, prejudicando os consumidores. Além disso, também investe pouco, o que contribui para reduzir o crescimento da economia.

Este texto é baseado fortemente no artigo "The threat of competition enhances productivity" dos economistas Benjamin Bridgman, Vitor Gomes e Arilton Teixeira. Algumas empresas, já existentes à época da criação da Petrobras em 1954, mantiveram o direito de permanecer atuando nesses mercados, mas não de se expandir. Em termos práticos, essas empresas podem ser ignoradas devido às suas minúsculas dimensões.

Então, o fato de a Petrobras, na prática, continuar sendo uma monopolista ajuda a explicar porque, do ponto de vista da produção e do investimento em capital, a abertura do mercado não trouxe mudanças significativas. De fato, os maiores investimentos da Petrobras em capital foram feitos ainda durante o período anterior à abertura de mercado. Da mesma forma, a taxa média de crescimento da produção de petróleo entre 1994 a 2001 foi de 8,6%, praticamente idêntica à taxa média de 8,3% do período entre 1976 a 1993.

## *Abertura, ameaça de entrada e aumento da produtividade*

A abertura do mercado, no entanto, propiciou um efeito notável: o enorme aumento na produtividade da Petrobras. De 1976 a 1993, a produção de petróleo por trabalhador cresceu 4,6% ao ano. A partir de 1994, a produção por trabalhador passou a crescer a 13,6% ao ano, praticamente triplicando o crescimento em relação ao período anterior.

Mas se a Petrobras continua uma monopolista, por que ela teria que se preocupar com a eficiência e com o aumento da produtividade? A resposta é que a abertura de mercado trouxe um fato novo: agora existe a ameaça de que novas empresas entrem no mercado, algo que antes era proibido por lei. Uma nova empresa ao entrar no mercado teria mais chances de ser bem sucedida e de conquistar uma maior fração de mercado quanto mais eficiente ela fosse em relação à Petrobras. O aumento da produtividade da Petrobras, portanto, é uma resposta antecipada a ameaça de novos entrantes. É por isso que a produtividade da Petrobras começou a crescer já a partir do anúncio, em 1994, da futura abertura de mercado e não apenas após a efetiva entrada de novos participantes em 2001.

Mas como a Petrobras conseguiu ganhos de produtividade por trabalhador tão altos em tão pouco tempo? Uma forma de se conseguir aumentar a produtividade do trabalho é aumentando as quantidades de capital e de insumos disponíveis para cada trabalhador.

A Tabela 2 mostra, no entanto, que esse não foi o caso.

Tabela 2 - Fontes do aumento da produtividade por trabalhador (Variação % ao ano)

Período	Produtividade por trabalhador	Capital por trabalhador	Insumos por trabalhador	Produtividade total dos fatores
1976-1993	4,6	2,1	2,2	0,3
1994-2001	13,6	2,3	2,4	8,5

Fontes: Bridgman, Gomes e Teixeira.

A tabela acima nos mostra que as quantidades tanto de capital quanto de insumo por trabalhador cresceram ao ritmo de pouco mais de 2% ao ano ao longo de todo o período, o que implica que não podemos atribuir a esses fatores o aumento da produtividade do trabalho pós 1994. Portanto, a explicação se encontra no uso mais eficiente do capital e dos insumos, que os economistas chamam de produtividade total dos fatores. A última coluna mostra que, de fato, a utilização mais eficiente do capital e dos insumos foi a grande responsável pelo aumento da produtividade do trabalho: enquanto a produtividade total dos fatores crescia à taxa quase irrisória de 0,3% ao ano até 1993, a partir de 1994 o crescimento saltou para espetaculares 8,5% ao ano. Para se ter uma idéia do que essa diferença significa, à taxa de 8,5% ao ano, a produtividade total dos fatores dobra de valor a cada 8,5 anos, enquanto que a 0,3%, ela dobraria a cada 232 anos!

São dois os fatores que explicam esse aumento de produtividade: diminuição no quadro de funcionários e deslocamento da produção dos poços menos produtivos para os mais produtivos. De 1994 a 2001, a Petrobras passou de mais de 20 mil funcionários para cerca de 15 mil. O excesso de funcionários decorria da utilização da empresa para fins políticos: estima-se que 10% dos funcionários era fruto de indicações políticas. A ingerência política também explica porque a Petrobras insistia em manter poços pouco produtivos no Nordeste. Em 1994, por exemplo, os poços da Bahia produziam uma média de 9.300 barris por ano, enquanto no Rio de Janeiro a produção média era de 402.000 barris/ano, ou seja, mais de 40 vezes maior. Além de produzirem pouca quantidade, poços antigos e pequenos exigem uma maior quantidade de insumos para produzirem, ou seja, possuem maiores custos de produção. Entre 1994 e 1995, a Petrobras decidiu fechar 509 poços pouco produtivos, sendo 419 apenas no estado da Bahia. Mesmo com a redução no número de poços, a produção continuou crescendo. O crescimento acelerou quando novos poços foram abertos na bacia de Campos, região mais produtiva e com petróleo de melhor qualidade.

## *A política de preços da Petrobras*

Os altos preços do petróleo e da gasolina permitiram que a Petrobras apresentasse lucros recordes nos últimos anos. Em 2006, o lucro da Petrobras foi de impressionantes R\$ 25,6 bilhões. Para muitos, os aumentos sucessivos do preço da gasolina nos últimos anos não deveriam ter sido permitidos, pois, argumentam, não houve aumento nos custos de produção da Petrobras. Ao contrário, como já vimos, estes tiveram queda acentuada. A Petrobras estaria aproveitando sua posição de monopolista para conseguir lucros elevados.

No entanto, trata-se de uma crítica equivocada. O petróleo é uma commodity cujo preço é determinado no mercado internacional e o correto é que a Petrobras mantenha os preços internos alinhados aos preços externos. A utilização do poder de monopólio ocorreria se a Petrobras não tivesse aumentado seus preços para acompanhar a alta do preço do petróleo no mercado internacional.

Vejamos porque não é desejável que a Petrobras mantenha seus preços nem abaixo nem acima dos do mercado externo. Se ela mantivesse seus preços desalinhados aos preços externos, haveria incentivos para que outros agentes econômicos comprassem petróleo no mercado mais barato e revendessem no mercado mais caro. Assim, a Petrobras estaria criando oportunidades para que outros agentes auferissem ganhos puros de arbitragem, o que não é desejável. Além disso, se a Petrobras mantivesse o preço da gasolina abaixo do preço do mercado externo, ela estaria subsidiando o consumo dos proprietários de veículos; em outras palavras, ela estaria transferindo renda para tais indivíduos. Como os proprietários de veículos não estão entre os mais pobres da população brasileira, a Petrobras estaria fazendo uma política social às avessas. Também é preciso considerar o efeito que a política de preços da Petrobras tem sobre os investimentos das empresas que querem entrar no mercado brasileiro de petróleo. Se a Petrobras não seguir os preços internacionais, ela estará gerando incerteza para os possíveis investidores, dificultando a entrada destes no mercado.

Portanto, a melhor política de preços para a Petrobras, a que impede que ela exerça seu poder de monopólio sobre o mercado de petróleo no Brasil, é a que alinha os preços internos aos externos, mesmo que isso signifique preços historicamente altos como os atuais.

## Conclusão

A partir dos anos 90 o Brasil iniciou um processo de privatização e abertura comercial, criticados por muitos. Ainda hoje, vemos grupos contestando os benefícios de tais iniciativas. Neste artigo, mostramos como a abertura de mercado e a simples ameaça de que novos competidores entrem no mercado geraram expressivos ganhos de produtividade na Petrobras. Vimos que ela teve que se adaptar aos novos tempos cortando funcionários em excesso (frutos de ingerência política) e fechando poços improdutivos, deslocando sua produção para poços maiores e mais novos. O caso estudado nesse artigo deixa claro como a competição, ou a mera ameaça de competição, é o motor que leva à maior eficiência econômica. Bastou a abertura do mercado de petróleo para que a Petrobras iniciasse um agressivo processo de ganhos de produtividade que nos beneficia a todos.

### *Em Projeções para 2007*

PIB - % a.a.	4,3%
IPCA - % a.a.	2,9%
IPA-DI - % a.a.	3,5%
Selic - % final de período	10,75%
Câmbio – R\$/US\$ final de período	2,11
Balança comercial – US\$ bilhões	42,0

O governo federal anunciou que este ano o crescimento econômico será a sua principal meta. Para cumpri-la, anunciou o PAC, Plano de Aceleração do Crescimento, um conjunto de medidas de redução de impostos em alguns setores e estímulo a certos investimentos. No entanto, são medidas que estão longe de atacar os principais entraves ao crescimento: alta carga tributária, excesso de despesas públicas com gastos correntes e falta de ambiente regulatório. Por isso, apesar do cenário de tranquilidade propiciada pela expansão do mercado internacional, acreditamos ser pouco provável que o PIB brasileiro cresça muito mais de 4% em 2007. A tranquilidade no cenário externo também permitirá que os capitais continuem fluindo em direção ao Brasil, ajudando a manter a taxa de câmbio estável, próximas aos níveis atuais. Com isso, a inflação permanecerá sob controle e abaixo da meta. Logo, o cenário de câmbio estável e baixo crescimento econômico nos leva a crer que não há razão para o Banco Central não continuar com sua política de redução gradual dos juros.

Tal cenário benigno é compatível com uma taxa de juros em 11,25% no final do ano. O saldo da balança comercial provavelmente terá uma pequena redução em relação a 2006. Apesar do baixo crescimento da renda interna, o câmbio favorável deverá manter o crescimento das importações a taxas elevadas (25% ao ano). No caso das exportações, as previsões são mais incertas, com diversos analistas esperando que nossas vendas externas comecem a sentir o efeito da apreciação cambial. No entanto, tal efeito é esperado há anos e ele ainda não ocorreu. Acreditamos que ele não virá neste ano tampouco. Mas de qualquer forma, o crescimento expressivo das importações deverá fazer o saldo comercial recuar ligeiramente, atingindo US\$ 42 bilhões em 2007.

