



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 03/COGEN/SEAE/MF

Brasília, 23 de agosto de 2007.

Assunto: Análise do Pré-edital proposto pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para a Nona Rodada de Licitações para Áreas Exploratórias de Petróleo e Gás Natural.

I - Introdução

1. Atendendo à Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), de 18 de julho de 2007, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) anunciou a abertura da Nona Rodada de Licitações para áreas exploratórias de petróleo e gás natural e colocou à disposição dos interessados o pré-edital, contendo as regras preliminares que nortearão esse certame.

2. A licitação tem por objeto a outorga de Contratos de Concessão para o exercício das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural em 313 blocos com risco exploratório, localizados em 20 setores de 9 bacias sedimentares brasileiras: Campos, Espírito Santo, Pará-Maranhão, Parnaíba, Pernambuco/Paraíba, Potiguar, Recôncavo, Rio do Peixe e Santos.

3. O pré-edital contempla os seguintes modelos exploratórios:

- (i) blocos em bacias de elevado potencial para descobertas de gás natural e petróleo, visando recompor as reservas nacionais e o atendimento da crescente demanda interna;
- (ii) blocos em bacias de novas fronteiras tecnológicas ou do conhecimento, com o objetivo de atrair investimentos para regiões ainda pouco conhecidas geologicamente ou com barreiras tecnológicas a serem vencidas, buscando a identificação de novas bacias produtoras;
- (iii) blocos em bacias maduras, com o objetivo de oferecer oportunidades a pequenas e médias empresas, em bacias densamente exploradas, possibilitando a continuidade da exploração e a produção de petróleo e gás natural nessas regiões onde essas atividades exercem importante papel socioeconômico.

II - Objetivos da licitação e modelo do leilão

4. A Nona Rodada de Licitações tem como objetivos centrais: (i) elevar a produção brasileira de combustíveis, o que reduzirá a dependência energética do país em relação ao gás natural e manterá a auto-suficiência na produção de petróleo e (ii) desenvolver o parque local da exploração e produção de tais energéticos por meio da ampliação da base de investidores que operam nos segmentos de exploração e produção de petróleo e do gás natural. Esses objetivos, segundo a ANP, nortearam a escolha dos blocos a serem licitados.

5. Para atingir esses objetivos centrais, o pré-edital tem a proposta de formatar a rodada de licitação de forma a maximizar as receitas a serem auferidas pela outorga dos blocos (bônus de assinatura), buscando garantir um programa mínimo de exploração (PME) das áreas arrematadas e incentivando o uso de fornecedores domésticos de insumos (conteúdo local).

6. Conforme especificado no pré-edital, na apuração das ofertas para cada bloco, os seguintes itens serão pontuados:

- Bônus de Assinatura: peso de 40% no cálculo da nota final;
- Conteúdo Local: peso de 20% no cálculo da nota final, sendo 5% para a Fase de Exploração e 15% para a Etapa de Desenvolvimento da Produção;
- Programa Exploratório Mínimo (PEM): peso de 40% no cálculo da nota final.

7. Assim, para um máximo de 100 pontos, a nota final a ser atribuída a uma determinada empresa será composta por 4 (quatro) parcelas, calculadas como se segue:

- Nota 1 = $40 * \text{Bônus ofertado em reais} / \text{Maior Bônus ofertado em reais}$
- Nota 2 = $5 * \text{CL (\%)} \text{ ofertado na Exploração} / \text{Maior CL (\%)} \text{ ofertado na Exploração}$
- Nota 3 = $15 * \text{CL (\%)} \text{ ofertado no Desenvolvimento} / \text{Maior CL (\%)} \text{ ofertado no Desenvolvimento}$
- Nota 4 = $40 * \text{PEM ofertado em UTs} / \text{Maior PEM ofertado em UTs}$
- Nota Final = Nota 1 + Nota 2 + Nota 3 + Nota 4

8. Em relação aos três elementos (Bônus de Assinatura, Conteúdo Local e Programa Exploratório Mínimo) que decidirão o vencedor de cada bloco, cabe esclarecer que:

- (i) há um valor mínimo de Bônus de Assinatura para cada bloco e que nessa nona rodada varia de R\$ 8.000,00¹, para o bloco exploratório de nova fronteira menos valorizado, até R\$ 286.000.000,00², no caso do bloco mais valorizado de elevado potencial;

¹ Valor fixado para o bloco exploratório de nova fronteira identificado como RIOP-T-76, situado no setor SRIOP, na Bacia do Rio do Peixe.

² Trata-se do bloco exploratório de elevado potencial identificado como C-M-273, do setor SC-AP3 da Bacia de Campos.

- (ii) dos 20% de peso que o Conteúdo Local terá no cálculo da nota final da empresa ou consórcio concorrente, 5% serão atribuídos ao Conteúdo Local ofertado para a Fase de Exploração e 15% serão atribuídos ao Conteúdo Local ofertado para a Etapa de Desenvolvimento da Produção, ressaltando que serão considerados apenas os percentuais que estejam compreendidos entre os valores mínimos e máximos fixados no edital;
- (iii) o PEM, que deverá ser diferente de zero, terá que ser cumprido integralmente durante o primeiro período da Fase de Exploração, exclusivamente na área do bloco em oferta.

9. A determinação do vencedor de cada bloco, baseado nos critérios mencionados, segue o modelo de leilão selado de primeiro preço, que é caracterizado pela apresentação em envelopes lacrados dos lances dos participantes, tendo como vencedor o agente que apresentar o maior lance³, nos termos anteriormente mencionado.

10. O pré-edital determina ainda que as ofertas serão individuais para cada bloco oferecido e que não serão admitidas ofertas para grupos de blocos⁴. Além disso, nenhuma empresa poderá fazer mais de uma oferta para um mesmo bloco, seja individualmente ou em consórcio⁵.

11. Por fim, também deve ser ressaltado que cada empresa ou consórcio deverá fornecer, para cada bloco que deseje apresentar proposta, Garantia de Oferta à ANP. Os valores das Garantias são de R\$ 60.000,00 para os blocos em mar e de R\$ 15.000,00 para os blocos localizados em terra, e deverão ser feitos sob a forma de carta de crédito ou seguro-garantia.

III - Análise do pré-edital

12. Conforme mencionado, o objetivo do leilão é aumentar a exploração de gás e petróleo em território brasileiro. Para tanto, a ANP seleciona como vencedor do bloco aquele agente que apresentar a melhor oferta para bônus de assinatura, conteúdo local e PEM, conforme a ponderação descrita anteriormente. Dessa forma, deduz-se que a ANP tem o interesse de: (i) garantir que o maior número de blocos tenham vencedores; (ii) que os agentes de fato explorem os blocos para os quais apresentaram a proposta vencedora (ou

³ O processo de apresentação de ofertas e determinação da oferta vencedora determina que as ofertas para um determinado bloco podem ser apresentadas por qualquer empresa habilitada como operadora para o setor do referido bloco ou por qualquer consórcio onde todos os membros forem individualmente habilitados e o líder do consórcio esteja habilitado com a categoria de operador exigida para o bloco em questão.

⁴ As ofertas para blocos localizados em um determinado setor deverão ser apresentadas em um único envelope com as ofertas individuais para cada bloco desse setor. Se uma mesma empresa apresentar ofertas em consórcios diferentes para blocos distintos e localizados no mesmo setor, a oferta deverá ser apresentada em envelope distinto.

⁵ Todas as ofertas que envolvam a mesma empresa, no mesmo bloco, serão impugnadas pela Comissão Especial de Licitação. Tal limitação é estendida também para suas afiliadas.

seja, que não desistam do direito de explorar o bloco); (iii) que haja maximização da arrecadação de bônus de assinatura, de conteúdo local e do PEM.

13. É esperado que quanto maior a concorrência, maior o sucesso de esses objetivos serem alcançados. Isso porque, caso o bloco de fato seja interessante para o agente, esse dará o maior lance possível. Assim, o leilão deverá garantir: (i) que o agente X interessado em explorar um bloco Y seja, de fato, o vencedor da licitação do bloco; (ii) que determinados agentes com maior poder de mercado não impeçam outros de obterem o direito de exploração; e (iii) que o vencedor do bloco não desista de explorá-lo.

14. Analisando o pré-edital, é possível notar um elemento que pode dificultar que esses objetivos sejam alcançados: o valor da Garantia de Oferta, que será de R\$ 15.000,00 ou de R\$ 60.000,00, conforme a localização do bloco.

15. Pela sistemática do leilão, disposta no pré-edital, um determinado agente, não sabendo se vencerá a licitação dos blocos que considerados atrativos em sua avaliação, pode fazer lances para mais blocos do que gostaria. Isso ocorre porque o custo de desistir da licitação é pequeno, principalmente nos blocos de elevado potencial em que os bônus de assinatura costumam ser da ordem de milhões de reais.

16. Contudo, ao fazer isso, esses agentes podem inviabilizar que alguns blocos não sejam explorados. Isso porque ao desistirem de determinado bloco, o mesmo somente será explorado se o segundo colocado cobrir a oferta daquele que havia vencido a licitação. Como a diferença pode ser considerável (até mesmo por estratégia de determinados agentes), a oferta do primeiro colocado pode não ser coberta. Resultado: um bloco que até teria agentes interessados em explorá-lo não terá vencedores.

17. Além disso, as empresas de maior poder econômico, em maior ou menor grau, podem usar a estratégia de vencer a licitação de vários blocos e depois desistir do direito de exploração de alguns (deixando que a ANP execute a garantia) como forma de impedir que outros agentes saiam vencedores. Ou seja, a Garantia de Oferta pode ser uma forma de restringir potenciais rivais.

18. Como resultados dessas estratégias: (i) a oferta de gás e petróleo será inferior ao valor potencial (comprometendo as metas de reduzir a dependência externa de gás e garantir a auto-suficiência de petróleo); (ii) a ANP arrecadará menos com bônus de assinatura; e (iii) os agentes que conseguiram o direito de explorar os blocos terão mais facilidades de impor preços maiores no produto, uma vez que a oferta será menor.

19. Ressalte-se que a menor arrecadação de bônus de assinatura ocorrerá porque os agentes não terão incentivos de concorrer fortemente nos blocos em que têm interesse, uma vez que acabam por realizar lances para outros que não lhes interessam tanto.

20. Para garantir que os agentes de fato concorram pelos blocos que avaliam como sendo os mais interessantes é importante que o lance dado seja firme. Ou seja, o vencedor da licitação do bloco não pode ter incentivo a desistir, sob pena de ser penalizado duramente.

21. É justamente nesse ponto em que a Garantia de Oferta tem um papel fundamental: criar um incentivo negativo à desistência, evitando a disseminação de eventos de desistências de licitações que poderiam postergar empreendimentos estratégicos na exploração e produção de petróleo e gás natural. Para que tenha o efeito desejado, a Garantia de Oferta deve ter o poder de imprimir ao vencedor uma perda mais elevada do que a expectativa de ganhos com sua estratégia de não discriminar *ex-ante* os leilões sobre os quais não haja interesse substantivo.

22. Comparando-se o valor da Garantia de Oferta com o valor mínimo para o bônus de assinatura de alguns blocos, nota-se uma discrepância considerável, o que pode ser um indício de que a Garantia de Oferta está sendo dimensionada a menor.

23. Dessa forma, uma solução direta seria o fortalecimento do instrumento punitivo, empregando-se valores substancialmente mais elevados para as garantias. Ou seja, é importante que o lance seja firme, de fato. Com isso, a Garantia de Oferta inibiria a participação de um mesmo agente em blocos não prioritários ou em que o interesse esteja condicionado a outros resultados da licitação.

24. Reconhecendo que, em virtude da grande amplitude nos bônus mínimos exigidos pela ANP para diferentes blocos, um valor elevado de garantia para um bloco pouco atraente poderia inibir a participação de parte dos investidores, uma alternativa para contornar esse problema seria o estabelecimento de garantias, com valores realmente punitivos, que fossem proporcionais aos valores mínimos de bônus, podendo-se fixar um piso para evitar que as garantias tivessem valores irrelevantes no caso de blocos de valores baixos.

25. Em suma, independente de se adotar ou não uma sistemática em que o valor de Garantia de Oferta proporcional ao bônus de garantia⁶, o mais importante é que, com o lance firme, os agentes concorrerão de forma mais acirrada pelos blocos que consideram mais atraentes, o que aumentará os lances de bônus de assinatura, conteúdo local e PEM. Além disso, o incentivo para se adotar a estratégia de se ganhar vários lotes e depois desistir como forma de eliminar possíveis rivais será reduzido. Ou seja, a penalidade severa para quem desiste do bloco do qual saiu vencedor da licitação contribuirá para os objetivos do leilão.

26. É oportuno mencionar que os leilões de geração e transmissão de energia e os de concessões rodoviárias adotam penalidades pesadas para o agente que, após vencer a licitação, desiste da exploração do negócio. Inclusive, há casos em que o valor da Garantia de Oferta é proporcional ao valor do investimento previsto, o que é suficiente para retirar o incentivo do vencedor desistir do negócio ou realizar lance para um empreendimento que não lhe interesse.

27. Por fim, em virtude de as ofertas poderem se concentrar em alguns blocos, deixando em segundo plano outros nem tanto interessantes, seria desejável que a ANP previsse uma espécie de repescagem para os blocos que não atraíram interessados.

⁶ Trata-se apenas de um exemplo de alternativa.

Com isso, caso um agente não vença os blocos que de fato lhe interessam, o mesmo teria a oportunidade de tentar chegar a uma situação *second best*. Isso faria também com que o maior número de blocos fosse licitado, o que garantia a maior oferta de gás natural e petróleo.

IV – Conclusões e sugestões

28. Diante do exposto, para que a ANP alcance de fato os objetivos explicitados no pré-edital de licitação dos blocos de exploração de gás e petróleo, esta Secretaria sugere:

- (i) o aumento do valor da Garantia de Oferta; e
- (ii) uma segunda rodada de licitação para os blocos que não forem arrematados na rodada inicial da licitação .

JOSSIFRAM ALMEIDA SOARES

Assistente

RUTELLY MARQUES DA SILVA

Coordenador-Geral de Energia

À consideração superior,

MARCELO LEANDRO FERREIRA

Secretário-Adjunto de Acompanhamento Econômico

De acordo,

NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO

Secretário de Acompanhamento Econômico