
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Paulo César Ribeiro Lima

Consultor Legislativo da Câmara dos
Deputados, da área XII – Recursos
minerais, hídricos e energéticos.

O marco regulatório do pré-sal aprovado na Câmara dos Deputados

Resumo

Este trabalho destaca pontos importantes dos projetos de lei aprovados na Câmara dos Deputados que dispõem sobre a exploração do pré-sal e de áreas estratégicas. É muito positiva a proposta de criação de uma nova empresa pública e de introdução do regime de partilha de produção no Brasil. No entanto, o regime proposto apresenta uma série de inovações que introduzem sérios riscos fiscais para o estado. Como sequer é garantido um excedente em óleo mínimo para a União, o novo regime pode gerar menos renda para o estado que o atual regime de concessão. É verificada a hipótese de o modelo proposto para capitalização da Petrobras não ser fiscalmente adequada e a possibilidade de haver grande transferência do patrimônio público para o privado. Este trabalho mostra que, apesar de necessária, a capitalização da Petrobras deveria ter seguido outros caminhos.

Palavras-Chave

Petróleo, regime, fiscal, Brasil, pré-sal, mudança projetos de lei.

Abstract

This article highlights some of the more significant issues of bills passed on Brazil's House of Representatives that establishes a new policy for oil and gas exploration in pre-salt and strategic areas. It makes sense to create a new state-owned company and to adopt production sharing agreements. However, the innovations were passed provide fiscal risks. As there is no policy to assure a minimum government's share of profit oil, the proposed regime may generate low state revenues. The current concession regime may provide greater state revenues than the passed one. The Petrobras's capitalization model seems fiscally unsuitable. It allows the transfer of key property rights from public to private sector. Despite the need for this capitalization, it should undertake different approaches.

Keywords

Oil, regime fiscal, Brazil, pre-salt, change, bills.

As recentes descobertas petrolíferas na província do pré-sal podem representar a agregação de 55 bilhões de barris equivalentes de petróleo às reservas nacionais, que, atualmente, são de cerca de 14 bilhões de barris. Essa província localiza-se abaixo de camadas de sal que se estendem da plataforma continental do Estado do Espírito Santo até a de Santa Catarina, ocupando uma área total de 149 mil km². Os poços já perfurados e testados apresentaram petróleo de boa qualidade e altíssima produtividade.

Segundo o presidente da Petrobras, a empresa encontrou indícios de hidrocarbonetos em todos os treze poços perfurados na bacia de Santos. Somados os poços do Pré-sal das bacias do Espírito Santo e de Campos, a Petrobras já perfurou 47 poços, obtendo sucesso em 41 deles. Essa taxa de sucesso de 87% é altíssima e indica um risco exploratório muito baixo.

Nesse contexto, o Poder Executivo Federal lançou, no dia 31 de agosto de 2009, sua proposta de um novo marco legal para exploração do Pré-sal e de áreas estratégicas. Essa proposta é composta de quatro projetos de lei, que na Câmara dos Deputados receberam a seguinte numeração:

- PL nº 5.938/2009, que introduz o regime de partilha de produção;
- PL nº 5.939/2009, que cria uma nova empresa pública;
- PL nº 5.940/2009, que cria um fundo social; e
- PL nº 5.941/2009, que autoriza a cessão de direitos exploratórios da União e a capitalização da Petrobras.

No dia 10 de março de 2010, a Câmara dos Deputados concluiu a votação desses e dos demais projetos de lei relativos ao tema. Os textos originais, de autoria do Poder Executivo Federal, e as principais modificações ocorridas na Câmara são, brevemente, descritas neste trabalho.

1. PL nº 5.938/2009

O PL nº 5.938/2009 introduz o regime de partilha de produção na província petrolífera do Pré-sal e em áreas estratégicas. É meritória essa introdução, pois são extraordinárias as reservas potenciais dessa província, baixos os riscos de exploração e produção, e grande a possibilidade de o Brasil tornar-se exportador de petróleo. Entretanto, são muitas as distorções propostas.

Nos países que adotam esse regime, é comum que a lei estabeleça um percentual mínimo do “óleo lucro” que cabe ao estado, o que não consta do texto aprovado. Registre-se que, nesse texto, o *profit oil* é denominado “excedente em

óleo”. Além disso, o texto aprovado não estabelece um limite para a recuperação dos custos por parte do contratado.

Com relação aos *royalties*, sua definição como compensação financeira é estranha ao conceito de partilha de produção, pois, nesse regime, a propriedade do óleo é do estado. O texto estabelece um percentual de *royalties* de 15% da produção de petróleo ou gás natural; já o pagamento de participação especial, previsto na proposta original do Poder Executivo Federal, deixou de constar do texto aprovado na Câmara dos Deputados.

Assim, a arrecadação do estado no regime de partilha aprovado pelo Plenário da Casa pode ser menor que a decorrente do atual regime de concessão, estabelecido pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 e pelo Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

Outra inovação foi o estabelecimento da Petrobras como operadora única do Pré-sal e de áreas estratégicas, além de essa empresa ter uma participação mínima de 30% no consórcio a ser formado para a exploração dos campos. Essa inovação também é estranha ao conceito de partilha de produção adotado no mundo.

Mantida essa participação, o regime brasileiro de partilha de produção perde o grande atrativo do modelo, que é o fato de o estado não necessitar ser investidor nem correr riscos. Pode-se dizer, então, que o regime proposto assemelha-se ao regime de risco conjunto (*joint venture*).

Como os investimentos no Pré-sal devem ser muito altos, serão exigidos grandes investimentos por parte da Petrobras, que já está, absolutamente, comprometida com o desenvolvimento dos campos já descobertos. Assim, o ritmo de exploração do Pré-sal não licitado pode acabar sendo determinado pela capacidade de investimento da Petrobras, e não pelo interesse do estado.

Outra inovação do texto é o fato de a União não poder receber o equivalente monetário do seu excedente em óleo. A União fica, dessa forma, obrigada a receber o petróleo fisicamente e a comercializá-lo. Isso também não é comum no regime de partilha e pode criar uma dependência desnecessária em relação à Petrobras.

No tocante aos critérios de distribuição dos *royalties* e da participação especial, mantido o texto aprovado, quando da produção na plataforma continental, os Estados e Municípios chamados de “produtores, confrontantes, afetados e produtores confrontantes” deixariam de ter privilégios. Essas participações governamentais seriam distribuídas apenas segundo os critérios de divisão do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, tanto no regime de partilha de produção quanto no regime de concessão.

Apesar de apontar na direção correta, essa mudança drástica e sem um período de transição pode criar graves problemas orçamentários, principalmente para o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios. Assim, deve-se buscar uma solução mais equilibrada no Senado Federal.

2. PL nº 5.939/2009

O PL nº 5.939/2009 autoriza a União a criar uma nova empresa pública, chamada de Petro-Sal. Com a introdução do regime de partilha de produção no Pré-sal e em áreas estratégicas, é, de fato, necessária a criação dessa empresa para representar a União, tanto nos contratos de partilha de produção quanto nos processos de unitização. Isso é o que ocorre em todos os países que adotam o regime de partilha.

Esclareça-se que a citada unitização é um acordo a ser feito entre a União e as empresas contratadas no caso da descoberta de um reservatório que se estende da área licitada até uma área não licitada. Cabe à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a ratificação e a arbitragem desse acordo.

Enquanto não for criada a Petro-Sal, caberá à ANP representar comercialmente o estado e buscar a maximização da receita do estado quando da exploração do petróleo e do gás natural em áreas não concedidas. Provisoriamente, haverá um conflito, pois as funções comerciais e regulatórias serão desempenhadas por um mesmo ente.

3. PL nº 5.940/2009

O PL nº 5.940/2009, cria o Fundo Social (FS). O texto original da proposição previa a criação de um fundo que poderia receber poucos recursos no curto prazo, além de serem de difícil quantificação. A primeira fonte de recursos do FS seria a parcela do valor do bônus de assinatura. É muito difícil prever o valor desse bônus, pois o regime de partilha de produção proposto, conforme já mencionado, não encontra similar no mundo.

A segunda fonte de recursos são os *royalties* da União, deduzidas as parcelas destinadas aos seus órgãos específicos. Entretanto, os *royalties* que cabem à União são destinados exclusivamente a órgãos da administração direta. Dessa forma, eles não podem ser considerados fonte de recursos para o FS.

A terceira fonte de recursos seria a receita advinda da comercialização de petróleo. Como o PL nº 5.938/2009 não estabelece um percentual mínimo do excedente em óleo da União, fica muito difícil avaliar a receita advinda da comercialização a ser destinada ao FS. Registre-se, ainda, que somente daqui a

cerca de dez anos deverá ocorrer comercialização de petróleo produzido sob o regime de partilha de produção.

Nesse contexto, foi introduzida importante modificação na Câmara dos Deputados para destinar ao FS os *royalties* e a participação especial dos blocos do pré-sal já licitados destinados à administração direta da União.

Dessa forma, o FS poderá receber importantes recursos nos próximos anos. Ressalta-se, contudo, que os recursos para aplicação nos programas e projetos sociais previstos no FS poderão ser apenas os resultantes do retorno sobre o capital. Como os investimentos e aplicações serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, esse retorno poderá ser muito baixo.

4. PL nº 5.941/2009

O PL nº 5.941/2009 dispõe sobre a cessão de direitos exploratórios da União e a capitalização da Petrobras. A União fica autorizada a ceder onerosamente a essa empresa, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural em áreas não concedidas localizadas no Pré-sal. Essa cessão é limitada à extração de até cinco bilhões de barris. Quando ocorrer essa cessão onerosa, a Petrobras deverá contabilizar esse direito exploratório no seu ativo e o ônus com a União no seu passivo.

Além disso, a União poderá subscrever ações do capital social da Petrobras e a integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal. Quando da integralização do capital social, a Petrobras deverá contabilizar esses títulos no seu ativo e o aumento do capital social no seu passivo.

Como o pagamento do ônus da Petrobras pela cessão deverá ser efetivado prioritariamente em títulos da dívida pública mobiliária federal, o valor do ônus e o valor desses títulos deverão ser iguais. Sendo assim, o pagamento do ônus deverá ser feito com os próprios títulos utilizados para o aumento do capital social integralizado.

Essa operação de capitalização não aumentará, necessariamente, a participação da União no capital social da Petrobras. O aumento dessa participação vai depender do exercício do direito de preferência pelos outros acionistas, conforme disposto na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Com relação ao valor da cessão onerosa dos cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo, o texto aprovado na Câmara dos Deputados estabelece que os volumes de barris equivalentes de petróleo, bem como os seus respectivos valores econômicos, serão determinados a partir de laudos técnicos elaborados por entidades certificadoras.

Os valores estimados para o barril de petróleo nos reservatórios pré-sal localizados em áreas não concedidas variam significativamente. A maioria dos analistas indicam valores próximos ou abaixo de US\$ 5 por barril. O líder do governo no Senado Federal teria estimado um valor de US\$ 10 por barril.

Para se chegar a um valor adequado das reservas de cinco bilhões de barris é importante estimar o custo de extração, os preços futuros, uma curva de produção e uma taxa de desconto. Ao custo de extração deve ser somado apenas o custo dos *royalties*, já que nem o texto original do PL nº 5.941 nem o texto aprovado na Câmara dos Deputados estabelecem o pagamento da participação especial.

Uma hipótese muito conservadora seria admitir um custo de extração de US\$ 14. A esse valor deve ser somado a *royalties* de 10% do valor da produção. Admitindo-se um valor do barril de US\$ 70, a produção dos cinco bilhões de barris a partir de sete unidades de produção, cada uma com capacidade de processar 180 mil barris por dia, poderiam gerar receitas líquidas da ordem de US\$ 245 bilhões.

Admitindo-se uma taxa de desconto de 5% ao ano, o valor presente descontado da receita líquida gerada pelos cinco bilhões de barris seria de cerca de US\$ 159 bilhões. Além disso, o Estado brasileiro deixaria de arrecadar um valor presente descontado referente à participação especial de US\$ 50 bilhões.

Essa perda de receita da participação especial é igual ao valor da dívida da Petrobras com a União, caso o valor contabilizado do barril *in situ* seja de US\$ 10. Dessa forma ocorreria uma cessão sem ônus de um direito exploratório da União que pode gerar US\$ 159 bilhões. Como cerca de 60% do capital social da Petrobras é privado, haveria uma transferência do setor público para o privado de aproximadamente US\$ 95 bilhões.

Mesmo com uma altíssima taxa de desconto de 15% ao ano, a perda de arrecadação o estado ainda seria de US\$ 55 bilhões de dólares, havendo uma transferência do setor público para o privado de aproximadamente US\$ 33 bilhões.

Conclui-se, então, que a assinatura de um contrato de cessão de reservas de cinco bilhões de barris, nos termos propostos, pode implicar prejuízos bilionários para o estado brasileiro.

Seria mais prudente que o processo de capitalização da Petrobras por parte da União ocorresse diretamente com títulos da dívida pública. Esses títulos poderiam ser lastreados pelas reservas de cinco bilhões de barris, que deveriam ser certificadas e contabilizadas no ativo da própria União, e também pelas ações da Petrobras de propriedade da União.

5. Considerações finais

O regime de partilha aprovado na Câmara dos Deputados pode gerar uma arrecadação para o estado menor que a decorrente do atual regime de concessão, pois não é garantido um excedente em óleo mínimo para a União, nem estabelecido um limite para a recuperação dos custos por parte do contratado.

Além disso, a Petrobras permaneceu como operadora única, com participação mínima de 30%. Essa participação mínima da Petrobras poderá limitar o ritmo de exploração do pré-sal, que deveria ser estabelecido unicamente pelos interesses do estado, e não pela capacidade de investimento de uma empresa cuja participação privada no capital social é de 60%.

O petróleo é um combustível fóssil que poderá perder valor. Dessa forma, seria conveniente que o estado brasileiro aproveitasse a ótima oportunidade de receitas que poderiam ser geradas pelo pré-sal nas próximas décadas.

Com relação à Petro-Sal, como ocorre em todos os países que adotam o regime de partilha de produção, deve ser criada uma empresa pública para representar os interesses comerciais do estado. No entanto, em curto prazo, o principal objetivo dessa empresa deveria ser a maximização dos resultados do estado nos acordos de unitização.

No tocante aos *royalties* e participação especial, aprovou-se uma mudança radical. Apesar de ser considerada mais justa por muitos, a nova distribuição, que não privilegia os entes federativos chamados de produtores, provocaria grandes dificuldades orçamentárias. Dessa forma, deve-se buscar uma solução menos radical no Senado Federal.

Para o Fundo Social, a Câmara dos Deputados aprovou importante modificação com o objetivo de destinar a esse fundo os *royalties* e a participação especial da União referentes aos blocos do pré-sal já licitados. No entanto, a destinação apenas do retorno sobre o capital para programas e projetos sociais pode causar grandes frustrações.

Já o processo de capitalização da Petrobras vai depender muito do valor do barril de petróleo ainda nos reservatórios do Pré-sal localizados em áreas não concedidas. Valor esse que apresenta diferentes estimativas. Para se chegar a um adequado do valor das reservas de cinco bilhões de barris a serem cedidas pela União para a Petrobras é importante estimar o custo de extração, os preços futuros, uma curva de produção e uma taxa de desconto.

Admitindo-se um custo de extração de US\$ 14 por barril, um preço médio de US\$ 70 por barril, a instalação anual de sete unidades de produção com capacidade de produção de 180 mil barris por dia e uma taxa de desconto de 5% ao

ano, o valor presente descontado da perda de receita da União seria de US\$ 159 bilhões de dólares. Como cerca de 60% do capital social da Petrobras é privado, haveria uma transferência do setor público para o privado de US\$ 95 bilhões.

Seria mais prudente que o processo de capitalização da Petrobras ocorresse diretamente com títulos da dívida pública. Esses títulos poderiam ser lastreados por ações da Petrobras de propriedade da União e pelas reservas de cinco bilhões de barris, que, antes de qualquer cessão, deveriam ser certificadas e contabilizadas no ativo da própria União.