

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



O Projeto de Lei nº 5.941 e os interesses federativos

PAULO CÉSAR RIBEIRO LIMA

Consultor Legislativo da Área XII

Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos

DEZEMBRO/2009

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. O PROJETO DE LEI Nº 5.941	3
3. PERDA DE PARTICIPAÇÃO ESPECIAL.....	5
4. VALOR DA CESSÃO ONEROSA	8
5. CONCLUSÕES	9

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

O Projeto de Lei nº 5.941 e os interesses federativos

1. INTRODUÇÃO

No dia 31 de agosto, o Poder Executivo Federal enviou para o Congresso Nacional sua proposta de novo marco legal para exploração de áreas estratégicas como o Pré-Sal, que foi resultado de um trabalho elaborado no âmbito de uma Comissão Interministerial criada em 18 de julho de 2008.

A proposta é composta de quatro projetos de lei que tratam, respectivamente, da introdução do regime de partilha de produção; da criação de uma nova empresa pública; da criação de um fundo social; e da cessão de direitos de exploração da União e da capitalização da PETROBRAS. O objetivo deste trabalho é analisar este quarto projeto à luz dos interesses federativos.

2. O PROJETO DE LEI Nº 5.941

O PL 5.941 autoriza a União a ceder onerosamente à PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no Pré-Sal.

O Projeto limita a cessão ao volume máximo de 5 bilhões de barris equivalentes de petróleo e prevê que o pagamento pela PETROBRAS poderá ser efetivado em títulos da dívida pública mobiliária federal. Também está previsto que os volumes de barris equivalentes de petróleo, assim como os seus respectivos valores econômicos, serão determinados a partir de laudos técnicos elaborados por entidades certificadoras.

Estabelece ainda que caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) subsidiar a União nas negociações a serem realizadas com a PETROBRAS para a determinação dos volumes disponíveis de hidrocarbonetos e de seus valores econômicos correspondentes.

Assim, o Congresso Nacional sequer tem conhecimento do valor e das condições de pagamento pela cessão de um patrimônio público que poderia gerar receitas líquidas de mais de US\$ 200 bilhões para os entes federativos brasileiros. Seria fundamental que, pelo menos, o contrato de cessão fosse submetido à prévia aprovação do Parlamento.

Além disso, o PL 5.941 estipula que serão devidos *royalties* sobre o produto da lavra, nos termos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Por fim, o PL 5.941 autoriza a União a subscrever ações do capital social da PETROBRAS e a integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal, que poderão ser emitidos a critério do Ministro de Estado da Fazenda, precificados a valor de mercado e sob a forma de colocação direta.

Os diagramas mostrados a seguir apresentam, de forma muito simplificada, os registros contábeis que poderão ser feitos no balanço patrimonial da PETROBRAS, caso o PL 5.941 seja aprovado.

De acordo com o art. 1º, a União fica autorizada a ceder à PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no Pré-Sal.

Essa autorização poderá produzir o seguinte registro no balanço patrimonial da PETROBRAS:

PETROBRAS	
ATIVO	PASSIVO
Direito de exploração	Dívida com a União

O art. 9º, por sua vez, autoriza a União a subscrever ações do capital social da PETROBRAS e a integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal. Na ocasião da integralização do capital social, será efetuado o registro a seguir:

PETROBRAS	
ATIVO	PASSIVO
Direito de exploração	Dívida com a União
Títulos públicos	Capital Social integralizado

O parágrafo 2º do art. 1º dispõe que a PETROBRAS poderá efetivar o pagamento devido pela cessão de que trata o *caput* do art. 1º em títulos da dívida pública mobiliária federal. Assim, a integralização do capital social da PETROBRAS feita pela União com títulos da dívida pública mobiliária federal fará com que a obrigação registrada no passivo

(dívida com a União) seja “liquidadada”, tendo como contrapartida a perda de um direito no ativo (títulos públicos).

Essa transação acarretará a seguinte situação patrimonial:

PETROBRAS	
ATIVO	PASSIVO
Direito de exploração	
	Capital Social integralizado

Cumprе ressaltar que o Projeto de Lei não estipula limites ao valor da subscrição e da integralização do capital da PETROBRAS. Também não são estabelecidos limites à emissão de títulos da dívida pública mobiliária. Dessa forma, não haverá, necessariamente, equivalência entre o valor dos títulos públicos a serem emitidos e o valor da dívida com a União. Pode-se inferir, no entanto, que esses valores devem ser iguais.

De acordo com informações divulgadas pela imprensa, “os títulos vão e voltam (para o governo). Essa emissão seria apenas uma forma de operacionalizar a capitalização”¹.

A operação de capitalização proposta pelo PL 5.941, contudo, não eleva, necessariamente, a participação da União no capital social da PETROBRAS. De fato, a participação final da União no capital social da empresa dependerá do exercício do direito de preferência pelos acionistas minoritários, previsto no art. 171 da Lei nº 6.404, de 1976.

Em linhas gerais, esse artigo permite que os acionistas minoritários aumentem sua participação no capital da empresa na mesma proporção da União.

Caso esses acionistas exerçam integralmente o direito de preferência para a subscrição do aumento de capital, a participação da União permaneceria nos atuais 32,2%.

3. PERDA DE PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

É fundamental destacar que o PL 5.941 que não prevê o pagamento de participação especial, prevista no inciso III do art. 45 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Esse artigo instituiu uma compensação financeira extraordinária nos casos de grande

¹ <http://economia.uol.com.br/cotacoes/ultnot/2009/08/29/ult29u69530.jhtm>. Acesso em 07 de setembro de 2009.

volume de produção ou de grande rentabilidade, posteriormente detalhada no Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

Para efeito de apuração da participação especial sobre a produção de petróleo e de gás natural são aplicadas alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.478/1997, de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada.

Dos recursos da participação especial, 40% são transferidos ao Ministério de Minas e Energia, dos quais 70% são destinados ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, promovidos pela ANP e pelo MME; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético; e 15% para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional. Ao Ministério do Meio Ambiente são destinados 10%.

Já aos Estados produtores ou confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção são destinados 40%, cabendo aos Municípios produtores ou confrontantes 10%. Ou seja, 50% da participação especial é destinada a Estados e Municípios.

Analisa-se, a seguir, o local onde deverão ser produzidos os cinco bilhões de barris e o potencial de arrecadação de participação especial nesse local. Segundo o Diretor-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), serão perfurados, inicialmente, de três a quatro poços nas proximidades dos prospectos de Tupi e Iara, no âmbito do processo de mapeamento dos cinco bilhões de barris em reservas a serem cedidos à PETROBRAS².

Ainda segundo o Diretor-Geral, o dinheiro é proveniente de parte da participação especial e que não há problema ético em usar recursos públicos para buscar o petróleo que será repassado diretamente à PETROBRAS, sem licitação: “Nosso papel é encontrar o petróleo, o que será feito dele é problema da União”.

Segundo o Presidente da PETROBRAS, os custos de extração de Tupi podem ser menores que US\$ 8,2 por barril³, que é próximo do custo de extração médio do Brasil. Assim, a receita líquida, e conseqüentemente a participação especial, deverá ser alta, podendo ser superior a US\$ 200 bilhões, caso a cotação média do barril seja de US\$ 70,0.

²<http://www.energiahoje.com/online/petroleo/e&p/2009/10/15/396032/perfuracao-no-entorno-de-tupi.html>. Acesso em 16 de outubro de 2009.

³<http://www.reuters.com/article/OILINT/idUSN1036338620080610>. Acesso em 5 de outubro de 2009.

Em razão da localização próxima a Tupi e do baixo custo de extração, se os cinco bilhões de barris a serem cedidos fossem explorados no modelo de concessão, seria cobrada participação especial em percentual maior ou igual ao dos grandes campos da Bacia de Campos, como, por exemplo, Roncador.

No segundo trimestre de 2009, esse campo apresentou as seguintes características:

- valor do barril: US\$ 50,4
- custo de produção por barril: US\$ 11,36
- *royalties* por barril: US\$ 5,04
- participação especial por barril: US\$ 10,8

Observa-se, então, que o valor da participação especial foi mais de duas vezes maior que o valor dos *royalties*, que correspondem a 10% do valor da produção. Nesse trimestre, a participação especial no campo de Roncador foi de cerca de 20% do valor do barril.

Se o valor do barril de petróleo a ser produzido pela PETROBRAS nas áreas cedidas pela União for de US\$ 70,0 por barril, a perda de arrecadação a título de participação especial seria de cerca de US\$ 14,0 por barril. Esse valor do barril é compatível com estudos feitos pelo próprio Poder Executivo Federal, por meio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

O valor presente dessa perda de arrecadação, com uma taxa de desconto anual de 4% e um período de produção de 26 anos, seria de cerca de US\$ 43 bilhões. Como metade desse valor é destinado a Estados e Municípios, esses entes federativos teriam uma perda de arrecadação de US\$ 21,5 bilhões.

Conforme mostrado na Figura 3.1, as áreas próximas a Tupi, onde serão perfurados os poços e certificadas as reservas relativas aos cinco bilhões de barris, são confrontantes com o Estado de São Paulo e, principalmente, com o Estado do Rio de Janeiro.

Linha divisória entre São Paulo e Rio de Janeiro

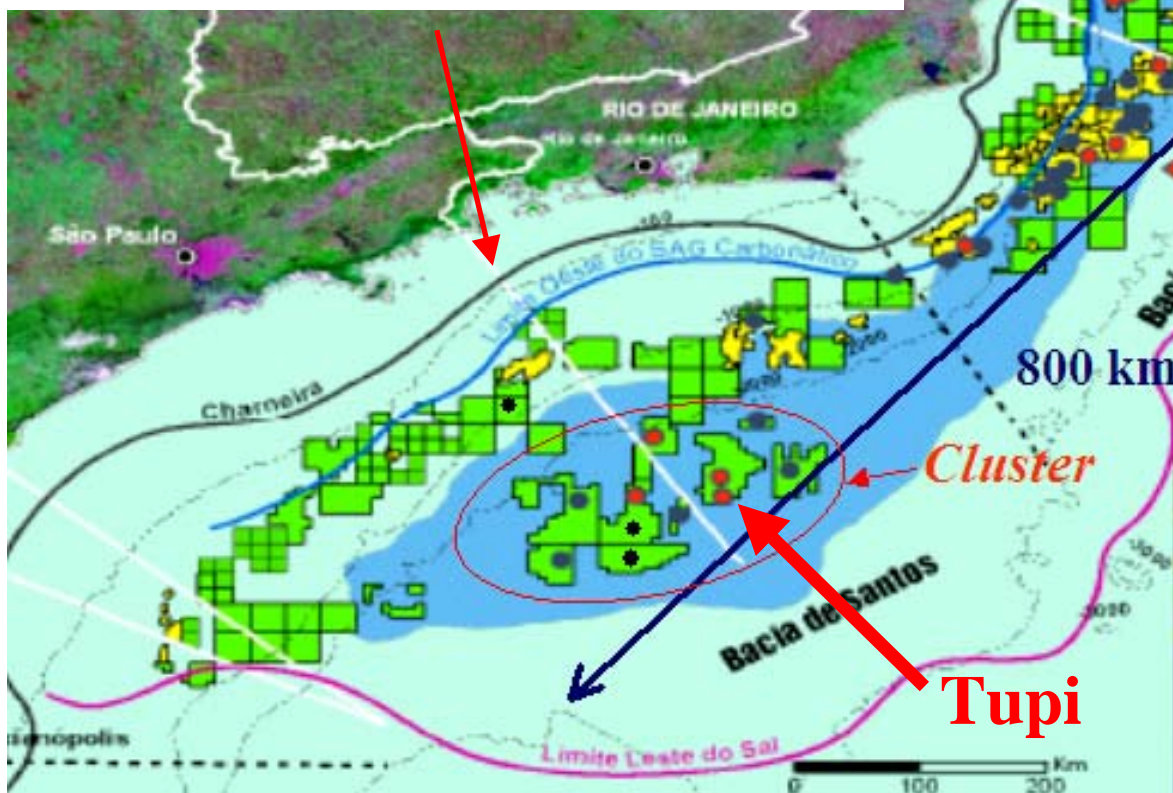


Figura 3.1 – Áreas próximas a Tupi onde deverão estar localizados os cinco bilhões de barris.

4. VALOR DA CESSÃO ONEROSA

No que concerne ao valor da cessão onerosa dos cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo, o projeto de lei não estabelece parâmetros mínimos que resguardem o interesse público, deixando sua quantificação a critério de “laudos técnicos elaborados por entidades certificadoras, observadas as melhores práticas da indústria”.

Os valores estimados para o barril de petróleo sob as camadas de sal variam significativamente. A maioria dos analistas indicam valores abaixo de US\$ 5,0 por barril. O analista da UBS Pactual, Gustavo Gattas, calcula que o valor do petróleo nos reservatórios do Pré-Sal seja de US\$ 2,5 por barril. Já Emerson Leite, do Credit Suisse, estima que o valor seja de US\$ 4,3⁴.

⁴<http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2009/09/04/uniao+pode+obter+ganho+extra+sem+participacoes+especiais+8268920.html>. Acesso em 6 de setembro de 2009.

O líder do governo no Senado Federal teria afirmado⁵ que o governo pretende promover uma capitalização de cerca de US\$ 50 bilhões por meio de barris de petróleo, levando-se em consideração uma cotação para o óleo em estoque de US\$ 10 por barril.

Esse valor de US\$ 10 por barril é da mesma ordem de grandeza da perda de arrecadação de participação especial a valor presente de cerca de US\$ 8,6 por barril, considerando um valor médio de venda do barril de petróleo de US\$ 70,0. Entretanto, relatório divulgado pela Energy Information Administration (EIA)⁶, órgão oficial de informações estatísticas de energia do governo americano, estima um valor médio de US\$ 95,2 por barril durante o período compreendido entre 2010 e 2015.

Com esse valor médio de US\$ 95,2 por barril, a perda do estado brasileiro poderá ser até mesmo maior que a dívida da PETROBRAS, com a União, decorrente da cessão “onerosa” do direito de pesquisa e lavra dos cinco bilhões de barris. Dessa forma, a supressão da participação especial pode fazer com que a cessão deixe de ser onerosa e passe a ser, até mesmo, com bônus para a PETROBRAS.

A capitalização da PETROBRAS diretamente com títulos públicos lastreados pelas reservas certificadas, que continuariam sendo propriedade da União, seria uma maneira muito mais inteligente de o estado brasileiro promover a necessária capitalização da empresa.

5. CONCLUSÕES

O PL 5.941 autoriza a cessão onerosa da União para a PETROBRAS do direito de pesquisa e lavra de cinco bilhões de barris equivalentes, sem estabelecer parâmetros mínimos que assegurem os interesses dos entes federativos brasileiros.

Caso aprovado o projeto de lei proposto pelo Poder Executivo Federal, os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo e seus Municípios podem ter perdas de arrecadação de participação especial de US\$ 21,5 bilhões.

Além disso, a cessão autorizada pelo PL 5.941 pode ser sem ônus para a PETROBRAS. Pode haver, até mesmo, um bônus para a empresa, pois o valor da dívida da estatal poderá ser inferior ao da participação especial que ela deixará de pagar para o estado brasileiro.

⁵ <http://br.noticias.yahoo.com/s/31082009/25/economia-barbassa-diz-nao-ha-da.html&printer=1>. Acesso em 08 de setembro de 2009.

⁶ <http://www.eia.doe.gov/oiaf/forecasting.html>. Acesso em 06 de setembro de 2009.

Como reservas de cinco bilhões de barris podem gerar receitas líquidas de mais de US\$ 200 bilhões, seria fundamental que o contrato de cessão dessas reservas fosse, pelo menos, submetido à prévia aprovação do Congresso Nacional.

Destaque-se, por fim, que a capitalização da PETROBRAS poderia ser feita diretamente com títulos públicos lastreados pelas reservas certificadas, sem necessidade de haver a cessão. Essa seria uma maneira muito mais racional de o estado brasileiro promover a necessária capitalização da empresa.