

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

**Paulo César Ribeiro Lima**

Consultor Legislativo da Câmara dos  
Deputados, da área XII – Recursos mi-  
nerais, hídricos e energéticos.

## **O Projeto de Lei nº 5.941/2009 do Pré-Sal e os interesses federativos**

## Resumo

O Projeto de Lei nº 5.941, em discussão no Congresso Nacional, autoriza a cessão onerosa de reservas certificadas, localizadas em áreas não licitadas do Pré-Sal<sup>1</sup>, de até cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo para a PETROBRAS. No entanto, a União está abrindo mão do recebimento de participação especial quando da produção desse volume de hidrocarbonetos. No Pré-Sal, essa participação deve ser muito maior que os royalties. Como 50% da participação especial destina-se a Estados e Municípios confrontantes ou produtores, grande vai ser a perda financeira desses entes federativos. Essas perdas podem chegar a US\$ 21,5 bilhões. Tal cessão está sendo justificada pela necessidade de capitalização da PETROBRAS. Existem, entretanto, maneiras mais inteligentes de se fazer essa necessária capitalização.

## Palavras-Chave

Cessão, petróleo, União, PETROBRAS, Pré-Sal<sup>1</sup>.

## Abstract

*The Bill nº 5.941 under discussion in Brazil's Parliament authorizes a cession to PETROBRAS up to five billion barrels of certified oil reserves located in Pre-Salt areas not yet granted to any bidder. So those reserves belong to the entire nation. The executive branch is also proposing the non payment of the especial financial compensation. In such areas this compensation is much higher than royalties. It important to emphasize that half of the special financial compensation belongs to Provinces and Municipalities. So the Bill may impose losses to them as high as US\$ 21.5 billion. There are more clever ways for capitalizing PETROBRAS than giving way such a high value that does not belong to central government.*

## Keywords

*Cession, oil, central government, PETROBRAS, Pre-Salt.*

<sup>1</sup> Aos interessados no tema, recomenda-se a leitura dos artigos da seção principal dos Cadernos ASLEGIS nº 35 – set/dez 2008, cujo tema central foi ‘A exploração do pré-sal’. Há versão em papel e eletrônica (esta disponível no endereço [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)).

## 1. Introdução

No dia 31 de agosto de 2009 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 principal objetivo deste trabalho é analisar este quarto projeto à luz do princípio federativo.

## 2. O Projeto de Lei nº 5.941

O Projeto de Lei nº 5.941 (PL 5.941) é composto de dez artigos. Oito desses artigos tratam de uma cessão da União para a PETROBRAS do exercício de atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural. Apenas um artigo trata da capitalização da empresa.

Essa cessão é limitada ao volume máximo de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo e o pagamento devido pela PETROBRAS à União poderá ser efetivado em títulos da dívida pública mobiliária federal. O valor e as condições do pagamento serão estabelecidos em instrumento contratual que formalizará a cessão.

O PL 5.941 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.

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. No entanto, não será devida participação especial.

O único artigo do PL 5.941 que trata da capitalização dispõe que a União fica autorizada a subscrever ações do capital social da PETROBRAS e a integrá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal.

## 3. Perda de participação especial

De início, é fundamental analisar as condições da cessão denominada onerosa, haja vista que não haverá 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 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 serão 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 PETROBRAS<sup>1</sup>.

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 barril<sup>2</sup>, valor que é próximo do custo de extração médio do Brasil. Assim, a receita líquida, e, conseqüentemente, a participação especial, deverão ser altas.

1 <http://www.energiahoje.com/online/petroleo/e&p/2009/10/15/396032/perfuracao-no-entorno-de-tupi.html?>. Acessado no dia 16 de outubro de 2009.

2 <http://www.reuters.com/article/OILINT/idUSN1036338620080610>. Acessado no dia 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.



Figura 3.1 – Áreas próximas a Tupi onde deverão estar localizados os 5 bilhões de barris.

#### 4. A 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 a camada Pré-Sal variam significativamente. A maioria dos analistas indicam valores abaixo de US\$ 5,00 por barril. O analista da UBS Pactual, Gustavo Gattas, calcula que o valor do petróleo sob a camada Pré-Sal seja de US\$ 2,50 por barril. Já Emerson Leite, do Credit Suisse, estima que o valor seja de US\$ 4,30<sup>3</sup>.

O líder do governo no Senado Federal teria afirmado<sup>4</sup> que o governo pretende promover uma capitalização de cerca de US\$ 50 bilhões por meio de barris

3 <http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2009/09/04/uniao+pode+obter+ganho+extra+sem+participacoes+especiais+8268920.html>. Acesso no dia 6 de setembro de 2009.

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

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)<sup>5</sup>, 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 seria 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 prevê 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 Municípios e o Estado do Rio de Janeiro e São Paulo 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, em razão do valor certificado, que poder ser inferior ao da participação especial que deixará de ser arrecadada pelo estado brasileiro.

A capitalização da PETROBRAS diretamente com títulos públicos lastreados pelas reservas certificadas seria uma maneira muito mais inteligente de o estado brasileiro promover a necessária capitalização da empresa, sem necessidade de haver a cessão supostamente onerosa.

<sup>5</sup> <http://www.eia.doe.gov/oiaf/forecasting.html>. Acesso em 06 de setembro de 2009.