

Análise da cessão onerosa e do Projeto de Lei nº 8.939, de 2017

A Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobrás o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural em áreas não concedidas localizadas no Pré-Sal. A estatal tem a titularidade dos volumes de petróleo e gás cedidos pela União e o exercício das atividades de pesquisa e lavra será realizado apenas pela Petrobrás, por sua exclusiva conta e risco.

Em decorrência dessa Lei, foi celebrado entre a União e a Petrobrás, em 3 de setembro de 2010, o Contrato de Cessão Onerosa. Os volumes de barris equivalentes de petróleo, bem como os seus respectivos valores econômicos, foram determinados a partir de laudos técnicos.

No regime de cessão onerosa, serão devidos royalties de 10% sobre o produto da lavra de que trata a Lei nº 12.276/2010, nos termos do art. 47 da Lei nº 9.478/1997. No entanto, não haverá o pagamento da participação especial, nos termos do art. 50 dessa Lei.

O Contrato de Cessão Onerosa poderá ser revisado pelas partes. A conclusão da Revisão poderá ter como resultado a renegociação dos seguintes itens: valor do Contrato, volume máximo, prazo de vigência e percentuais mínimos de conteúdo local.

A cessão onerosa, objeto desse Contrato, é intransferível. Qualquer transmissão dos direitos dispostos no Contrato de Cessão Onerosa, no todo ou em parte, será nula de pleno direito. A subcontratação de serviços não se configura como cessão do Contrato.

O Contrato de Cessão Onerosa de direitos de pesquisa e lavra da União; a subscrição de ações do capital social da Petrobrás por parte da União, entes federais e entes privados; e a emissão e utilização de títulos da dívida pública mobiliária federal fizeram parte de um conjunto de ações para promover a capitalização dessa empresa.

A União e entes federais tiveram uma participação líquida de R\$ 80,026 bilhões na capitalização da Petrobrás. Já o setor privado participou com R\$ 40,222 bilhões.

O valor de R\$ 74,807 bilhões referente ao Contrato de Cessão Onerosa não foi efetivamente desembolsado pela Petrobrás, pois a empresa recebeu, em razão de subscrição de ações, R\$ 80,028 bilhões da União e de entes federais. Do setor privado, a Petrobrás recebeu R\$ 40,222 bilhões.

Com a capitalização, entraram no caixa da Petrobrás R\$ 120,249 bilhões e foram pagos à União R\$ 74,807 bilhões, o que representa uma entrada líquida no caixa de R\$ 45,441 bilhões. Como foram pagas comissões de R\$ 263 milhões, a entrada no caixa da estatal foi de R\$ 45,178 bilhões.

Por mais paradoxal que possa parecer, a entrada líquida de R\$ 40,222 bilhões, o que representa 88,5% da entrada líquida total, ocorreu pela subscrição de ações pelo setor privado, que, em razão do alto valor da cessão onerosa, teria sua participação acionária diluída.

Desse modo, o eventual alto valor dessa cessão permitiu a entrada líquida de R\$ 40,222 bilhões no caixa da Petrobrás em razão da subscrição de ações pelo setor privado. Se o valor da cessão onerosa de apenas US\$ 8,51 por barril fosse menor ainda, por certo não teria havido essa entrada de R\$ 40 bilhões no caixa da estatal.

Importa registrar, ainda, que esse valor de US\$ 8,51 por barril foi estimado em uma situação onde as produtividades esperadas para os poços eram menores, os custos totais de produção eram muito maiores, a taxa de câmbio era de apenas 1,7588 Reais por Dólar e, na data da assinatura do Contrato de Cessão Onerosa, a cotação do Brent era de US\$ 75,03 por barril, muito próxima à atual.

Como se não bastasse a Petrobrás não ter nenhum desembolso líquido para a União e entes Federais, o Ex-Presidente da estatal, Sr. Pedro Parente, defendeu, no âmbito da Revisão do Contrato de Cessão Onerosa, que a União ainda teria uma dívida com a Petrobrás. Na mesma linha, o Ex-Ministro de Minas e Energia disse que a Petrobrás poderia ser credora de mais de US\$ 12 bilhões.

Assim sendo, a União, Estados e Municípios além de não receberem participação especial, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.478/1997, ainda teria a União que pagar uma dívida bilionária a uma empresa que passou a ter o direito de produzir cinco bilhões de barris sem nada desembolsar liquidamente, e ainda recebeu R\$ 45,178 bilhões.

Obviamente, essa cessão dita onerosa somente ocorreu por se tratar de uma operação entre a União e a Petrobrás, que é uma empresa fundamental para o desenvolvimento do País, que viabilizou a descoberta do próprio Pré-Sal, que precisava ser capitalizada e na qual a União tem o controle do capital votante e quase metade do capital social.

O Projeto de Lei – PL nº 8.939, de 2017, de autoria do Deputado José Carlos Aleluia, modifica a Lei nº 12.276/2010 e permite que a Petrobrás negocie e transfira a titularidade do Contrato de Cessão Onerosa, desde que seja preservada uma participação de, no mínimo, 30%.

Essa proposição é uma afronta ao art. 4º da própria Lei nº 12.276/2010 e ao próprio Contrato de Cessão Onerosa, que estabelecem inequivocamente que apenas a Petrobrás será a cessionária.

Na sua justificção, o autor do PL nº 8.939, de 2017, argumenta haver

interesse da União, enquanto sócia controladora da Petrobrás, em fortalecer a estatal com vistas a dotá-la de recursos decorrentes de áreas que se caracterizam pelo baixo risco exploratório e que representam considerável potencial de rentabilidade.

Entre outras medidas importantes, o autor destaca o corte nos investimentos, a implementação de parcerias e desinvestimentos, e que os investimentos planejados da Petrobrás, que chegaram a US\$ 224 bilhões no planejamento 2010-2014, foram reduzidos para US\$ 74 bilhões no planejamento 2017-2021.

Importa ressaltar que os investimentos na área de exploração e produção, com destaque para as áreas da cessão onerosa foram o principal motivo do endividamento da Petrobrás. Existe um tempo de plantar e um tempo de colher. E a colheita já começou com a entrada em operação, no dia 24 de abril de 2018, do primeiro sistema definitivo de produção em área da cessão onerosa, por meio da unidade estacionária de produção P-74, que é um navio de produção do tipo FPSO (*floating, production, storage and offloading*), instalada de no campo Búzios.

Para o segundo semestre de 2018, a Petrobrás prevê a entrada em operação dos FPSOs P-67, P-68, P-69, P-75 e P-76. É quase um FPSO por mês e nada menos do que 750 mil barris por dia de capacidade instalada. Somados com as duas unidades de produção do primeiro semestre, a capacidade de produção instalada pela Petrobrás em 2018 deve ser superior a 1 milhão de barris por dia.

A programação para a entrada em operação de FPSOs, conforme a Petrobrás, deverá ser a seguinte: em 2019, os FPSOs P-70 (Atapu I) e P-77 (Búzios IV); em 2021, a unidade Búzios V e Sépia; e em 2022, uma unidade em Itapu.

A Petrobrás priorizou os investimentos nas áreas da cessão onerosa em razão da excelente qualidade dessas áreas e do fato de não haver pagamento de participação especial.

De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia 2026, a produção sob o regime de cessão onerosa é o grande destaque, pois passa de zero, em 2017, a 1,7 milhão de barris de petróleo por dia – mmbpd ou para 1,3 mmbpd, sem considerar o volume excedente da cessão onerosa, em 2026.

Em razão de não haver o pagamento de participação especial, a produção sob o regime de cessão onerosa deverá proporcionar um grande aumento na geração de caixa da Petrobrás.

Devido às características dos reservatórios e da escala dos projetos, os custos técnicos no Pré-Sal estão próximos de US\$ 15 por barril e há potencial para otimização tanto dos custos de capital quanto dos custos operacionais. Dessa forma, os custos de produção

podem ser inferiores a US\$ 15 por barril, sem considerar os custos indiretos.

Nesse contexto, estima-se que o custo total de produção da Petrobrás nas áreas da cessão onerosa será de cerca de US\$ 20 por barril. Como serão devidos apenas royalties de 10%, admitindo-se um valor de referência do barril produzido de US\$ 70, o custo total de produção com participação governamental (royalties de 10%) será de US\$ 27 por barril.

Assim, cada barril produzido deverá gerar uma receita líquida de US\$ 43, que multiplicado por cinco bilhões de barris totaliza uma receita total líquida de US\$ 215 bilhões, sem atualização a valor presente.

Utilizando-se uma taxa de câmbio de 3,7 Reais por Dólar, a receita líquida das áreas da cessão onerosa, sem atualização a valor presente, já subtraídos todos os custos, será de R\$ 795,5 bilhões.

Utilizando-se uma taxa de desconto de 8,83%, igual à do Contrato de Cessão Onerosa, e um curva de produção com base nas estimativas do Plano Decenal de Expansão de Energia 2026, chega-se a um valor presente líquido de R\$ 173,3 bilhões, valor ainda muito maior que os R\$ 74,807 bilhões pagos pela Petrobrás.

Dessa forma, tecnicamente, não se justifica que a União seja devedora da Petrobrás, muito pelo contrário, a União deveria ser credora da estatal na Revisão do Contrato de Cessão Onerosa.

Em 2022, a receita líquida da Petrobrás apenas com a produção de cerca de 1 milhão de barris de petróleo por dia sob o regime de cessão onerosa será de US\$ 15,7 bilhões ou R\$ 58 bilhões, utilizando-se uma taxa de câmbio de 3,7 Reais por Dólar. Nos anos seguintes, a receita líquida anual será ainda maior.

Observa-se, então, que, pelo fato de a Petrobrás gastar apenas US\$ 27 por barril e poder vendê-lo a US\$ 70, no âmbito da cessão onerosa, os barris produzidos sob esse regime promoverão uma grande geração de caixa, que poderá ser utilizada para redução do endividamento, para novos investimentos e para aumento dos lucros da estatal.

Como grande parte das unidades de produção da cessão onerosa já estão contratadas e construídas, elas poderão entrar em operação no curto prazo, produzindo petróleo com altíssima rentabilidade. Conclui-se, então que é desprovida de qualquer lógica a Petrobrás transferir a titularidade dessas áreas, como proposto pelo Projeto de Lei nº 8.939, de 2017.

A essência da cessão onerosa de a União gerar benefício para a

Petrobrás seria afrontada, caso a estatal, agora, se aproveitasse de tão vantajoso regime para vender parcialmente a titularidade das áreas.

Conclui-se, então, que o Projeto de Lei nº 8.939, de 201, fere a própria essência da Lei nº 12.276/2010, representa uma quebra do Contrato de Cessão Onerosa e não apresenta nenhum mérito. Pelo contrário, essa proposição é, na verdade, uma afronta ao interesse público, uma vez que tem como consequência, entre inúmeras outras, isentar as empresas multinacionais do pagamento de participação especial.

Com relação aos volumes recuperáveis excedentes ao Contrato de Cessão Onerosa, a ANP contratou estudos da certificadora independente Gaffney, Cline & Associates para avaliar esses volumes, que variam entre 6 e 15 bilhões de barris de óleo equivalente. Considerando que são recursos já descobertos e comerciais, a oferta desses volumes demandará a contratação de inúmeras unidades de produção no curto prazo, que podem gerar importante retorno para a sociedade, desde que a participação governamental seja elevada.

Em razão de o Contrato de Cessão Onerosa prever a produção de apenas cinco bilhões em áreas que podem ter cerca de vinte bilhões e não haver previsão legal que estabeleça como os excedentes da cessão onerosa devem ser produzidos, é possível que o Relator do Projeto de Lei nº 8.939, de 2107, e, informalmente, o próprio Poder Executivo, apresente emendas ou substitutivo a essa proposição no sentido de se propor que os excedentes das áreas da cessão onerosa sejam licitados.

O pior cenário para o País seria licitar os excedentes da cessão onerosa mantendo-se o próprio regime. Nesse caso serão devidos apenas royalties de 10%, pois não há pagamento de participação especial. Um valor como esse de bônus de assinatura talvez indique a intenção de o governo estender o regime de cessão onerosa para empresas privadas ou estatais de outros países.

Na produção dos cinco bilhões da cessão onerosa foi estimada uma receita líquida total de R\$ 795 bilhões e um valor presente líquido de R\$ 173,3 bilhões. No caso dos excedentes da cessão onerosa, a receita líquida total e o valor presente líquido podem ser até três vezes maiores. Desse modo a receita líquida total pode atingir R\$ 2,3 trilhões e o valor presente líquido dos excedentes da cessão onerosa pode chegar a cerca de R\$ 500 bilhões, valor muito maior que o bônus de assinatura, cuja previsão é de R\$ 100 bilhões.

Se houvesse o pagamento de participação especial a uma alíquota de 32% da receita líquida, a União, Estados e Municípios arrecadariam R\$ 160 bilhões. Desse modo, a produção dos excedentes da cessão onerosa pode gerar, nesse regime, uma perda de arrecadação de R\$ 80 bilhões para Estados e Municípios.

Utilizar bônus de assinatura para resolver o problema dos elevados déficits fiscais, pois isso compromete a renda petrolífera no futuro. Esses déficits deveriam ser reduzidos com a tributação da renda e da exportação do próprio petróleo, e não com bônus de assinatura. A Noruega, por exemplo, para eliminar o apetite do governo de plantão eliminou o pagamento de bônus de assinatura.

O governo poderia também ter a intenção de licitar os excedentes da cessão onerosa sob o regime de partilha de produção, com percentual mínimo do excedente em óleo para a União ainda menor que os 9,56% fixados para Saturno. Nesse caso, seria fundamental estabelecer em um eventual substitutivo ou emenda ao Projeto de Lei nº 8.939, de 2017, que o excedente em óleo da União deve ser de, no mínimo, 70%.

É importante, ainda, que parte do bônus de assinatura seja distribuída para Estados e Municípios, pois o art. 1º da Lei nº 13.586/2017, ao contrário do art. 42 da Lei nº 12.351/2010, permite que tanto os bônus de assinatura quanto os royalties possam ser deduzidos da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSSL.

Admitindo-se um bônus de assinatura de R\$ 100 bilhões, haveria uma redução potencial da parcela do IRPJ de R\$ 25 bilhões. Desse valor, 46% são distribuídos para Estados e Municípios e 3% para programas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, a perda de Estados e Municípios seria de 46% de R\$ 25 bilhões, o que corresponde a cerca de R\$ 11,5 bilhões. O Fundo de Participação dos Municípios teria uma redução de R\$ 6,125 bilhões; a redução do Fundo de Participação dos Estados seria de R\$ 5,375 bilhões.

Para o País, seria muito melhor que não houvesse licitação dos excedentes da cessão onerosa. Nesse caso, o Estado poderia contratar a Petrobrás como prestadora de serviços de operação e produção dos excedentes da cessão onerosa; poderia celebrar um contrato de parceria com a Petrobrás, em um modelo semelhante ao da Noruega; ou poderia contratar a Petrobrás, sob o regime de partilha de produção, com um excedente em óleo da União igual ou maior que 70%.

Importa ressaltar que na 2ª Rodada de Partilha de Produção, o consórcio liderado pela Petrobrás ofertou um excedente em óleo para a União de 80% na área denominada Entorno de Sapinhoá. Essa área encontrava-se em situação semelhante aos excedentes da cessão onerosa.

Com relação ao Substitutivo ao PL nº 8.929, de 2017, de autoria do ex-Ministro de Minas e Energia, Sr. Fernando Coelho Filho, conclui-se que ele agrava e muito a falta de compromisso com o interesse público, já presente na proposição original.

A extensão do regime de cessão onerosa a outras empresas petrolíferas

vai reduzir muito a participação governamental na renda petrolífera, mesma que haja o pagamento de bônus de assinatura de R\$ 100 bilhões. Para os cinco bilhões de barris da cessão onerosa, o valor presente líquido foi estimado em R\$ 173,3 bilhões; para cerca de quinze bilhões de barris de excedentes, o valor presente líquido pode chegar a cerca de R\$ 500 bilhões. Desse modo, um eventual bônus de assinatura de R\$ 100 bilhões representa apenas um quinto do valor presente líquido dos excedentes da cessão onerosa.

Outro grave dispositivo do Substitutivo diz respeito à alteração da Lei 13.303/2016 para que se elimine a exigência de que a Petrobrás, na condição de operadora em consórcios, realize suas contratações por meio de licitação pública. O Relator cita que o modelo adotado pela indústria petrolífera adota uma modalidade equiparada ao convite.

Nesse aspecto vale ressaltar os gravíssimos problemas decorrentes das contratações feitas pela Petrobrás sem licitação ou na modalidade convite, onde há grande poder discricionário dos administradores.

Em suma, o Contrato de Cessão Onerosa já trouxe grandes benefícios para a Petrobrás e não há nenhuma justificativa técnica para que a União seja devedora. Esse contrato, que prevê apenas o pagamento de royalties, é intransferível e trará grande geração de caixa livre para a estatal. Não se deve admitir que esse regime seja estendido a outras empresas petrolíferas.

Os excedentes da cessão onerosa não devem ser licitados no regime de cessão onerosa ou nos moldes dos editais das rodadas de partilha de produção que têm estabelecido baixíssimos percentuais de excedente em óleo para a União. Esses excedentes devem ser produzidos pelo próprio Estado em parceria com a Petrobrás, seja por meio de contratos de serviço, de parceria ou de partilha de produção, no qual se garanta que, pelo menos, 70% do excedente em óleo seja da União.