

NOTA TÉCNICA

Os Projetos de Lei de regulamentação do Pré-Sal

Autor: Lecio Morais

Em 04/09/2009

Esta primeira nota tem por objetivo dar uma visão de conjunto da proposta de um novo marco regulatório para exploração da província petrolífera do Pré-Sal. O grupo de proposições legislativas de autoria do Poder Executivo que estabelece esse novo marco regulatório é formado por quatro Projetos de Lei, todos distribuídos a comissões especiais:

- PL 5.938, de 2009 (apensado ao PL 2502/2007), dispendo sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas; a proposição altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo);
- PL 5.939, de 2009, autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL;
- PL 5.940, de 2009 (apensado ao PL 5.417/2009), que cria o Fundo Social - FS;
- PL 5.941/2009 - Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS 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;

O conjunto de proposições ordena a exploração e a produção de petróleo e gás do Pré-Sal, a forma como a União interferirá quanto à gestão das reservas e o regime de sua exploração; a participação da Petrobras como operadora única dessas reservas e a destinação dos recursos oriundos da parcela pertencente à União.

Em resumo, podemos expressar a proposta do novo marco regulatório da seguinte maneira:

1. A área do Pré-Sal e todas as áreas de reservas petrolíferas que venham a ser consideradas estratégicas – em decorrência de seu baixo risco geológico de aproveitamento – serão exploradas sob regime de partilha da produção; nesse regime, a empresa operadora de cada bloco de pesquisa e exploração oferece à União uma parte do petróleo produzido, arcando com os custos e riscos da operação;
2. O novo regime só funcionará na área ainda não concedida; a área do Pré-Sal já contratada sob o regime de concessão - cerca de 31% da área- permanecerá em operação nas mesmas condições atuais;
3. O regime de partilha dos royalties permanecerão os mesmos já vigentes no regime de concessão, sem alteração;
4. A exploração de cada bloco será cedida a empresas nacionais ou estrangeiras pelo lance que oferecer a maior parcela de petróleo à União; no entanto, a Petrobras será a única empresa autorizada a fazer a operação de exploração e produção, podendo, também, ela mesma, ser a contratante de blocos. Por essa razão, as empresas que participem das licitações deverão, obrigatoriamente, se organizar em consórcio com a Petrobras e com a Petro-Sal, para explorar os blocos. A Petrobras, se disputar ela própria a licitação deve se consorciar com a Petro-Sal também. Assim a Petro-Sal participa das decisões de todos os contratos de exploração. A União se reserva o direito de contratar diretamente a Petrobras sem licitação, caso considere conveniente; nesse caso, por decisão

do Presidente da República. A parcela da Petrobras na produção, como operadora, deve ser de, no mínimo, 30% do petróleo (mesma regra atualmente fixada pela ANP, para o regime de concessão), mas esse percentual pode ser elevado por decisão do Ministério de Minas e Energia;

5. Caberá à Agência Nacional do Petróleo – ANP continuar a licitar os contratos dos blocos, segundo diretrizes do Ministério de Minas e Energia e do Conselho Nacional de Política Energética, e regular os contratos;
 6. Com a Petrobras como única operadora do Pré-Sal, a regulamentação permite a participação de empreendedores que trarão os recursos necessários a financiar o grande volume de investimento necessário, como propiciará que o Brasil, como maior acionista da operadora, mantenha o controle das informações estratégicas sobre volume de petróleo e custos de produção. A União terá, inclusive, a propriedade das instalações de exploração operadas pela Petrobras;
 7. Além da possibilidade de captar recursos de investimento, mediante a associação com outros empreendedores ou como contratada, a Petrobras receberá um grande aporte de capital que viabilizará o investimento do Pré-Sal no longo prazo. Esse aporte se dará em combinação com a cessão onerosa da exclusividade de operação, como segue;
 8. A exclusividade do direito de operação do Pré-Sal será cedido à Petrobras, de forma onerosa. Preliminarmente, o custo da cessão está fixado em valor equivalente a até 5 bilhões de barris de petróleo a serem produzidos na área; haverá duas operações no processo de capitalização, que será integralizada em dinheiro ou títulos federais e também no mesmo valor da cessão onerosa;
- a primeira operação inicia-se após a definição do preço do barril produzido – que dependerá das pesquisas sobre o aproveitamento das reservas e custo operacional e será certificado por um avaliador independente. Nessa fase, a

Petrobras fará a emissão de ações, que a União integralizará em títulos do Tesouro no valor equivalente a 5 bilhões de barris de petróleo - extraído do Pré-Sal - não transacionáveis e sem prazo de vencimento;

- na segunda operação, e na mesma data da integralização de capital, a Petrobras adquirirá os direitos de operação exclusiva, pagando os 5 bilhões de barris com os títulos federais emitidos pela União para sua capitalização. Essa operação resulta em zeragem da emissão de dívida, fazendo com que esta operação seja neutra para o resultado fiscal. Com o capital aumentado, representado no ativo pela propriedade de 5 bilhões de barris “futuros”, a Petrobras poderá ter acesso a crédito ou realizar operações de venda antecipada, viabilizando recursos para investimento;
 - o aporte de capital da União, como acionista controlador, ensejará uma chamada de capital para todos os acionistas, que terão o direito de aquisição de ações até o limite da proporção de capital detida até então, pelo mesmo preço pago pelo acionista controlador, também em dinheiro ou títulos federais. Caso não exerçam esse direito, as novas ações ainda poderão, a critério da União, serem ofertadas em bolsa livremente, pelo mesmo preço da emissão. Essa chamada de capital permitirá à Petrobras acessar um grande volume de recursos adicionais. Caso essa oferta não seja integralmente adquirida, a participação da União no capital acionário, hoje de 32,21%, irá aumentar;
 - o valor desse novo aporte liderado pela União não está estimado, por depender, como se disse, do valor do barril que o petróleo do Pré-Sal vier a alcançar nos próximos anos. Estimativas de especialistas sobre o preço desse barril, por volta de 2013, variam entre 10 e 30 dólares;
9. As reservas do Pré-Sal e outras áreas consideradas estratégicas serão geridas por uma empresa pública – de propriedade exclusiva da União – a Petro-Sal, a quem cabe planejar a exploração, contratar a operação em cada bloco,

arrecadar e negociar a parte de petróleo que cabe à União, bem como realizar estudos e pesquisas necessários a essa gestão; enquanto participante obrigatória de todos os consórcios, cabe à Petro-Sal participar da direção de todos os contratantes, inclusive com poder de veto em decisões estratégicas;

10. Os recursos da União provenientes da partilha do petróleo produzido serão destinados a um novo fundo, o Fundo Social (FS), que assume a forma jurídica de um fundo orçamentário, mas cuja natureza será constituir um fundo de poupança pública. Esse Fundo administrará os recursos, realizando investimentos e aplicações financeiras no Brasil e no exterior; os investimentos internos serão articulados com a Política Industrial, gerando cadeias produtivas no próprio setor de petróleo e gás natural; os investimento externos serão determinados por critérios de rentabilidade, segurança e liquidez, e também para atender ao equilíbrio da conta financeira externa, evitando eventuais escassez de reservas e valorização desproporcional da moeda nacional. Os ganhos do Fundo, isto é, as suas receitas, serão transferidas para a União, que os aplicará em atividades prioritárias definidas: redução da pobreza, educação, desenvolvimento tecnológico e inovação, e o volume dessa transferência será limitado pela manutenção do equilíbrio financeiro do Fundo. Não haverá repartição direta dos recursos do petróleo para as atividades estatais por ela financiadas, apenas as receitas financeiras deles decorrentes. O Fundo será gerido por dois órgãos colegiados: um técnico, o Conselho de Administração Financeira, e outro com representante da sociedade civil e da administração federal, o Comitê Deliberativo.

A proposta desse novo marco regulatório traz várias vantagens para o país, destacando, em especial, a sua contribuição estratégica para o desenvolvimento nacional e para a melhoria do padrão de vida do povo.

A proposta regulatória propicia, como vimos, uma solução do investimento, atraindo recursos privados nacionais e estrangeiros, ao tempo em que mantém o país no

controle estratégico do volume e do ritmo do petróleo extraído, resguardando as informações sigilosas sobre o tamanho e o custo de extração dessas reservas.

A segurança energética do Brasil é fortemente expandida, aumentando o horizonte de abastecimento dos atuais 15 ou 20 anos, para 50 anos ou mais. A importância geopolítica do país também será expandida, não só pelo aumento da sua participação nas reservas mundiais de combustível fóssil, mas pelo controle que o Estado exercerá sobre sua extração.

A importância econômica desse projeto é de difícil superestimação. O desenho do Fundo Social como financiador da política industrial, construindo cadeias produtivas no próprio setor petrolífero e em outros setores, com forte concentração de capital e tecnologia de ponta, permitirá à economia nacional uma importante internalização de produção como permitirá uma grande agregação de valor ao produto industrial.

A existência do Fundo Social (FS), como um fundo investidor soberano, atuando tanto na economia doméstica como no exterior, permitirá ao Estado um controle sobre o câmbio da moeda nacional. O que evitará o efeito de supervalorização da moeda, que destrói a produção interna e favorece a estagnação e o rentismo, fenômeno recorrente em países que são acometidos por grande entrada de divisas em decorrência de exploração mineral, conhecido como “doença holandesa”.

Ademais, ao conceder prioridade ao financiamento de atividades de educação, desenvolvimento tecnológico, inovação e de redução da pobreza com os resultados do Fundo Social, garante que não só os interesses das futuras gerações serão atendidos, como também poderá ser melhorado, de imediato, o padrão de vida da geração atual, ao tempo em que se distribuirá, de forma mais justa, os frutos oriundos dessa riqueza vasta, mas finita.

É importante observar que o financiamento de atividades estatais pelo FS não será realizado utilizando diretamente os recursos da venda da parcela do petróleo que cabe à União. Embora seja formalmente um fundo fiscal, escriturário, o FS se

constitui em uma poupança pública intergeracional, o financiamento será feito com as receitas auferidas pelo Fundo das aplicações e investimentos realizados com seus recursos primários; mesmo assim essa destinação de receitas é limitada pela preservação do equilíbrio financeiro do FS.

A questão da preservação e do fortalecimento da Petrobras encontra-se adequadamente resolvido. A garantia da capitalização, a obrigatoriedade de investidores serem obrigados a ela se associar para terem acesso ao petróleo, e as possibilidades de contrair empréstimo no exterior garante todo o financiamento necessário a sua expansão pelas décadas futuras. A condição de operadora exclusiva do Pré-sal garante-lhe a condição estratégica mais importante para sua expansão crescente: o virtual monopólio do desenvolvimento de tecnologia da qual ela já é a primeira no mundo. O que lhe garante condição inestimável de concorrer em enorme vantagem em toda a exploração em mares profundos durante todo o futuro previsível. Reivindicações acerca da simples adoção do monopólio de exploração para a Petrobras, não fazem sentido; na verdade não a ajudam, podem mesmo prejudicá-la, pois o acesso ao financiamento seria restringido praticamente aos seus próprios lucros freando sua expansão. A Petrobras é um braço do Estado, não é o Brasil, é do Brasil; a estatal ganhará tanto quanto o Estado, não pode pretender ganhar mais que ele.

A questão da distribuição dos royalties foi solucionada mantendo rigorosamente a situação atual, que de fato vem beneficiando mais os três estados do Sudeste que o restante da Federação. Manter o *status quo*, no caso, significa que não haverá novos ganhadores e novos perdedores. E diferentemente da urgência que existe para definição do novo marco regulatório, cujo atraso, após 2010, trará incertezas na contratação de financiamento e de investimento que devem ser planejados com três ou mais anos de antecedência – não haverá nenhuma repercussão na dilação de sua discussão. Não haverá receita de royalties até 2013, final dos próximos mandatos de governadores e da legislatura da Congresso, nem a receita se tornará significativa até 2016. Alterar essa partilha, só poderá uma questão concreta, a ser

pensada, e tentada, pela segunda legislatura que se seguir a essa. A opção de não alterar as atuais regras é uma decisão fundamental para lograr-se êxito na celeridade da tramitação do novo marco regulatório proposto. Uma questão sensível, que divide e esgarça os interesses das unidades federativas deve ser evitada a todo custo pela atual maioria. Dissensos federativos, ensina a experiência, geram vetos cruzados que tendem a paralisar a tramitação, resultando, no máximo, em legislações medíocres e mutiladas. O melhor exemplo são as últimas tentativas de reforma tributária. Deve-se, portanto, desincentivar que esse debate polarize a tramitação, sendo o resultado mais desejável a manutenção do dispositivo tal como foi proposto pelo Executivo. O Poder Executivo não transferiu a tarefa de alterar a distribuição dos royalties para o Congresso, mas sim pretendeu que ele a mantenha tal como está. A distribuição não é um problema a resolver, é um problema a evitar.