



CADERNO OPINIÃO

MATIZES POLÍTICO-ECONÔMICAS BRASILEIRAS, A CESSÃO ONEROSA E O EXCEDENTE DA CESSÃO ONEROSA

AUTORES

Fernanda Delgado e Pedro Neves

dezembro.2018

SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

PESQUISADORES

Angélica Marcia dos Santos

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Fernanda de Freitas Moraes

Glaucia Fernandes

Guilherme Armando de Almeida Pereira

Mariana Weiss de Abreu

Pedro Henrique Gonçalves Neves

Priscila Martins Alves Carneiro

Tamar Roitman

Tatiana de Fátima Bruce da Silva

Thiago Gomes Toledo

Vanderlei Affonso Martins

CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell

Magda Chambriard

Milas Evangelista de Souza

Nelson Narciso Filho

Paulo César Fernandes da Cunha



OPINIÃO

MATIZES POLÍTICO-ECONÔMICAS BRASILEIRAS, A CESSÃO ONEROSA E O EXCEDENTE DA CESSÃO ONEROSA

Fernanda Delgado e Pedro Neves

As discussões acerca do excedente da Cessão Onerosa estão em voga na mídia nos últimos meses. O potencial de geração de recursos diretos oriun-

dos do possível certame é impressionante: segundo algumas estimativas anunciadas, os ativos podem arrecadar imediatos R\$ 100 bilhões em bônus de assinatura, um valor que certamente viria bem a calhar para o início do novo governo, que receberá um país com a missão de zerar o seu déficit primário. De fato, esse capital representa algo em torno de 2,5% da atual dívida externa do país e 6% do PIB (IBRE, 2018). Importante se faz, entretanto, entender os motivos que levam o Brasil a acelerar o trâmite da renegociação do contrato e a realização do leilão.

Dizem que a história não se repete, mas rima. Durante o governo Geisel (de 1974 a 1979) havia a ideia de que o Estado conseguiria gerar desenvolvimento econômico, buscando conciliar a reto-

¹ Presidente Dilma usou uma série de artifícios que esconderam os problemas econômicos durante o seu governo: uma sequência de programas de refinanciamento de dívida, os Refis; antecipação de dividendos e, finalmente, as pedaladas fiscais. Todos esses expedientes empurraram o problema até 2015. Em 2013, o mercado financeiro começou a perceber, exatamente em outubro de 2013, quando foi divulgado o relatório do Tesouro Nacional referente ao mês de setembro de 2013, as pessoas começaram a olhar as contas públicas e um problema que parecia ser do passado, voltou.

mada do crescimento econômico com a contenção da onda inflacionária. Dando prioridade ao desenvolvimento de bens de capital, o governo investiu principalmente nas empresas estatais. Entretanto, as reformas não repercutiram o efeito esperado, pois a economia nacional não tinha condições próprias para se recuperar de seus problemas.

Como a história rima, repercussões negativas semelhantes ocorreram durante os governos Lula-Dilma¹, que também apostaram em um alto nível de intervenção só que, nesse caso, arranjados em projetos e programas mal executados ou geridos. Tais desastres, associados a um contexto de crise econômica mundial, reverberam na economia brasileira até hoje.

De fato, ao invés de crescimento econômico, houve, na verdade, uma das mais profundas e extensas crises da história do país. O endividamento gerado foi da ordem de R\$ 416 bilhões de reais (em valores correntes) em caixa do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (entre 2008 e 2014)². À título de comparação, esse valor é equivalente a tudo que os Estados Unidos gastaram na reconstrução da Europa com o Plano Marshall³. De fato, a paixão política costuma cobrar caro a sua imprevidência.

Isto posto, o legado que fica para o governo que assume em primeiro de janeiro de 2019 é o da necessidade premente de ajuste fiscal, hoje em aproximadamente quatro pontos percentuais do PIB. Ou seja, o governo Bolsonaro e sua equipe econômica deverão adotar medidas macroeconômicas que “encontrem” 4% do PIB atual e é nesse contexto

que surgem peremptoriamente as discussões sobre a cessão onerosa e seu excedente.

Criada em 2010 por meio da lei 12.276/2010, Cessão Onerosa é um regime de contratação direta (isentando a necessidade de leilão) de áreas específicas de petróleo da União para a Petrobras, que fica como a única responsável para a exploração e produção das mesmas, limitadas ao volume máximo de 5 bilhões de barris de óleo equivalente. Os contratos têm duração de 40 anos, podendo ser prorrogáveis por mais cinco.

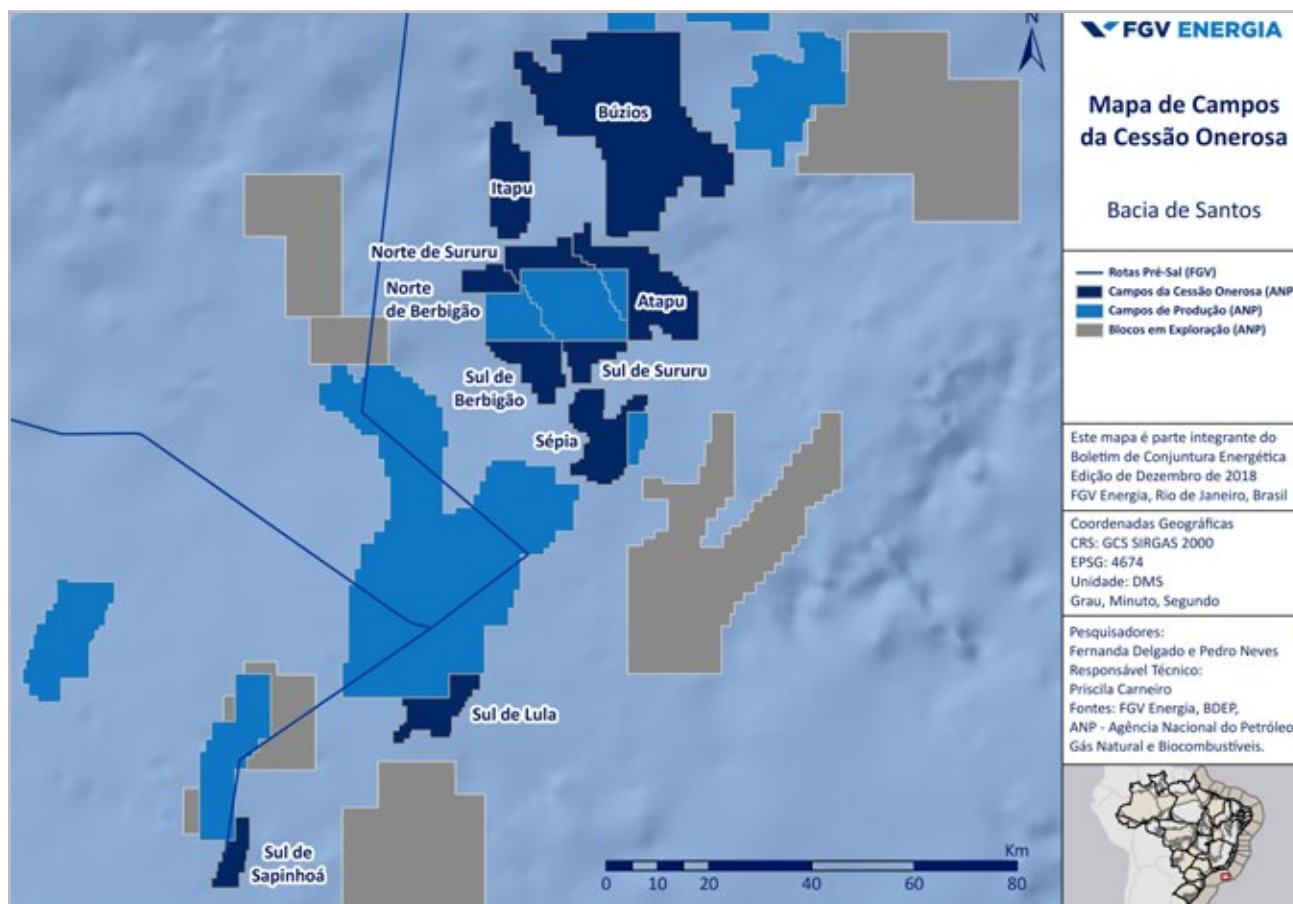
Os blocos originalmente concedidos para a Petrobras foram: Franco, Florim, Nordeste de Tupi, Sul de Tupi, Sul de Guará, Entorno de Iara e Peroba (área contingente). Segundo a ANP (2018), todos esses blocos, com exceção de Peroba, encontram-se com comercialidade declarada. Foram perfurados mais de 50 poços nos últimos sete anos, de modo que os blocos originaram os seguintes campos:

- Búzios (Franco)
- Itapu (Florim)
- Sépia (Nordeste de Tupi)
- Sul de Lula (Sul de Tupi)
- Sul de Sapinhoá (Sul de Guará)
- Atapu (Entorno de Iara)
- Norte de Sururu (Entorno de Iara)
- Sul de Sururu (Entorno de Iara)
- Norte de Berbigão (Entorno de Iara)
- Sul de Berbigão (Entorno de Iara)

² Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15720/1/TD_131_A%20renegociacao%20da%20divida%20do%20BNDES%20com%20o%20TN.pdf

³ Trazendo para o presente o valor gasto pelo governo americano com o Plano Marshall usando como indexador o deflator implícito do PIB americano, chega-se a um valor estimado de 110 bilhões de dólares ou 420 bilhões de reais no câmbio atual.

Figura 1 – Disposição dos campos da cessão onerosa



Fonte: Desenvolvimento próprio a partir de dados da ANP (2018).

A concessão de Peroba, que só seria aproveitada caso o volume contratado não fosse alcançado, foi devolvida em 2014, e reofertada e arrematada pela Petrobras em parceria com a CNODC e a BP na 3ª rodada de partilha do pré-sal, ocorrida em dezembro de 2017. O bloco tem volume *in situ* estimado de 5,3 bilhões de barris.

Os termos do acordo incluíam uma futura revisão do mesmo, quando da declaração de comercialidade das áreas, considerando premissas técnicas (inclusão de eventuais novas descobertas, definição de módulos típicos e construção de cenários de produção) e econômicas (atualização dos preços do petróleo e gás natural, taxa de desconto, tributação vigente, custos e câmbio variantes).

Dessa forma, seriam revisados o valor do contrato, o volume máximo, o prazo de vigência e percentuais mínimos de conteúdo local. Esses itens constam das primeiras e atuais discussões, ainda que já estejam encaminhadas para um entendimento. União e Petrobras divergem tanto sobre o volume estimado das reservas recuperáveis do excedente quanto com relação ao valor a ser ressarcido pelo governo para a petroleira (estando claro que ela é credora na negociação devido, principalmente, a diferença de valor do óleo marcador do contrato quando da sua assinatura, e agora). A ANP divulgou em dezembro passado uma síntese de seu relatório com a Gaffney, Cline & Associates (GCA) – empresa certificadora - com os volumes estimados para o excedente da cessão onerosa. A Petrobras

anunciou que faria sua contraparte⁴, mas tal comunicado não saiu.

O relatório da GCA afirma que existem volumes da ordem de 6 a 15 bilhões de barris de petróleo equivalente⁵. O último boletim de Reservas divulgado pela ANP apontava o país como detentor de 15 bilhões de barris de petróleo equivalente em reservas do tipo 1P⁶. Ou seja, o volume da área da cessão é também da mesma ordem de grandeza das reservas provadas não só do Brasil, como do México ou de Angola, por exemplo. E maior que as reservas provadas da Noruega, Reino Unido ou Colômbia. Ou seja, sem dúvidas é o típico recurso que nenhuma economia abriria mão: não só congressistas, mas empresas, agências e o próprio governo federal.

Um leilão que oferte áreas dessa magnitude poderia arrecadar, apenas em bônus de assinatura, que é a receita de maior liquidez nesse caso, de pelo menos R\$ 60 bilhões (se executados sob partilha) a totais R\$ 100 bilhões (quando licitados sob concessão). Isso sem mencionar os recursos advindos de *royalties*, impostos, eventual excedente em óleo para a união além de toda a movimentação na economia, com atração de empresas e geração de empregos.

O maior questionamento, entretanto, está na contratação do excedente de óleo existente nas áreas (por excedente se entende o volume para além dos cinco bilhões de barris). O Projeto de Lei da Câmara (PLC) 78/2018 do Deputado Federal José Carlos Aleluia, atualmente em trâmite no Senado Federal, prevê a venda de até 70% dos recursos que se enquadram como excedente para quaisquer empresas, mediante certame sob modelo de partilha da produção. Os

outros 30% pertenceriam a estatal, caso ela exerça seu direito de preferência (como previsto na lei do pré-sal).

O PLC ganha emendas quase semanais, de senadores com interesse em participar do projeto em favor de sua base eleitoral, estado filiado ou ainda por possível *lobby* empresarial. As discussões variam do repasse de parte do valor arrecadado a Estados e Municípios por meio de uma parcela do bônus de assinatura ou de revisão dos critérios do Fundo Social do pré-sal até a utilização de uma parcela da receita para construção de gasodutos de escoamento do gás oriundo do pré-sal. Nada se discutiu, entretanto, sobre a segurança jurídica que o certame deve garantir para atrair o investimento estrangeiro e viabilizar a compra das áreas.

Não restam dúvidas de que as articulações do MME e do governo federal não possibilitaram a aprovação do leilão no apagar das luzes do governo Temer, o que torna complexa a realização dos mesmos em 2019. A edição do PLC, por exemplo, alterando o regime do acordo para concessão (algo que permite uma arrecadação em bônus de assinatura maior), faria com que o TCU analisasse novamente toda a proposta. Além disso, com a nova determinação do próprio TCU, que requer pelo menos 150 dias entre a abertura do processo e a realização do certame, o trâmite pode fazer com que o leilão seja adiado para 2020, algo indesejável tanto para membros do governo como para a sociedade. A postergação do leilão, entretanto, apresenta um ponto benéfico: a tramitação regular do processo, com aprovação do texto no congresso e no senado federal, confere maior segurança jurídica a ele e reduz eventuais questionamentos acerca da legalidade do leilão.

⁴ Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/en/press-releases/revision-transfer-rights-agreement-u-surplus-volumes>

⁵ Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/4132-anp-divulga-volumes-esperados-para-o-excedente-da-cessao-onerosa>

⁶ Por reservas 1P, entende-se que são reservas provadas, aquelas cuja probabilidade de recuperação de óleo igual ou maior ao valor apresentado é de pelo menos 90%.



Fernanda Delgado é Professora e Coordenadora de Pesquisa na FGV Energia. Doutora em Planejamento Energético, dois livros publicados sobre Petropolítica e professora afiliada à Escola de Guerra Naval e à Escola Superior de Guerra. Experiência profissional em empresas relevantes, no Brasil e no exterior, como Petrobras, Deloitte, Vale SA, Vale Óleo e Gás, Universidade Gama Filho e Agência Marítima Dickinson. Na FGV Energia é responsável pelas linhas de pesquisa do setor de petróleo, gás e biocombustíveis, destacando-se: Descomissionamento, Downstream, Reservatórios de baixa permeabilidade, Reservas de gás natural, Veículos elétricos, Planejamento energético e Geopolítica dos recursos energéticos.



Pedro Neves é mestrando em Engenharia Química pelo PPGEQ/UFF e pós-graduando em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes. Engenheiro Químico formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sua linha de pesquisa envolve a investigação de metodologias de auxílio a tomada de decisão dos impactos ambientais do descomissionamento de sistemas de produção offshore. Foi estagiário do laboratório de simulação de processos na Engenharia Química da UFF e participou de programa de iniciação científica no laboratório de físico-química computacional, também na UFF. Na FGV Energia, atua como pesquisador no setor de petróleo e gás realizando análises setoriais, serviços de inteligência de mercado e é responsável pela linha de pesquisa sobre descomissionamento de instalações offshore.

* Este texto é de inteira responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a linha programática e ideológica da FGV.



fgv.br/energia

