

Considerações sobre o Projeto de Lei 4567/2016

Comissão Especial - Petrobras/DECOM

Camara dos Deputados

John M Albuquerque Forman
J Forman Consultoria

26 de Abril de 2016

Projeto de Lei 4567/2016

- Para melhor apreciar o Projeto de Lei 4567/2016 e a sua possível influencia sobre a indústria de petróleo no Brasil, convém avaliar o contexto geral das leis e regulamentos vigentes, nos quais se insere o referido projeto.
- Em primeiro lugar é preciso determinar a forma pela qual a União, Estados e Municípios tem acesso as rendas produzidas pela indústria do petróleo, na produção dos hidrocarbonetos.
- União, Estados e Municípios tem acesso as rendas geradas através da chamada Participação Governamental, tal como definida para os diferentes regimes existentes para a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a saber: mediante concessão (Lei 9478/1997, autorização ou contratação com partilha da produção (Lei 12.351/2010), havendo ainda a Cessão Onerosa à Petrobras. (Lei 12.276/2010).
- Pela Lei 9478/1997, pelo regime de Concessão são consideradas participações governamentais : o bônus de assinatura; os royalties, que incidem sobre a produção; a participação especial que incide sobre as recitas e o pagamento pela ocupação e retenção de área.

Projeto de Lei 4567/2016

- No caso do regime de partilha, são considerados como participação governamental, os bônus; os royalties, além do excedente em óleo que é a parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, a ser repartido entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo óleo e, quando exigível, a participação do proprietário do solo, quando a produção for em terra.
- No caso da Cessão Onerosa, incidem sobre a produção os royalties, calculados e distribuídos na forma da Lei 9478/1997, não havendo incidência de Participação Especial.
- A distribuição dos royalties previstos no regime de Concessão e no regime de Cessão onerosa é igual: pode corresponder até 10% da produção e se divide em duas partes : um montante mínimo de 5% que é distribuído pelos critérios da Lei 7990/1989 ; o que exceder aos 5% até o limite de 10%, tem sua distribuição prevista no Art 49 da Lei 9478/1997 , repartida entre Estados, Municípios e diferentes Ministérios.
- O excedente ao montante mínimo, tendo em conta riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes, deve ser previsto pela ANP, desde que conste no edital de licitação, entre 0 e 5% . A média de royalties pagos hoje na Brasil, é superior a 9 %.
- Nas áreas do Pré-sal a parcela de royalties que cabe a administração direta da União será destinada ao Fundo Social, para uso em educação e saúde.

Projeto de Lei 4567/2016

- Em se tratando das participações destinadas a União, os royalties previstos tem valores e distribuição iguais na Concessão e Cessão Onerosa, bem como as participações referentes aos Estados e Municípios. Para o Pré-sal a parte dos royalties que cabe a União é destinada ao Fundo Social e para Estados e Municípios, a distribuição é feita na forma do parágrafo 1 do Art. 20 da Constituição Federal.
- Ou seja, as recitas que virão a ser auferidas pela União, Estados e Municípios, estão definidas e independem do concessionário e do regime de aproveitamento.
- A diferença essencial entre a Concessão e a Partilha, já que em ambas ha previsão de bônus, de pagamento por ocupação e retenção de áreas, é que no primeiro caso quando ocorrem grandes volume de produção, ou grande rentabilidade, ha o pagamento de uma Participação Especial. Nas areas do Pré-sal, ha o excedente em óleo, cuja venda reverterá para o Fundo Social.

Como fica a divisão das receitas do petróleo

25b 05
05

ROYALTIES

Valores que União, estados e municípios recebem das empresas pela exploração do petróleo

25b medeget 2005
05

	BLOCOS ATUAIS (contratos em vigor)		BLOCOS NOVOS (que serão licitados)		2020 0505	2020 8105
	2012	2013 em diante	2013	2020		
União	30%	30%	20%	20%	0505	0505
Estados produtores	26,25%	26,25%	20%	20%	0505	0505
Municípios produtores	26,25%	26,25%	15%	4%	0505	0521
Municípios afetados	8,75%	8,75%	3%	2%	0505	0505
Estados não produtores	1,75%	1,75%	21%	27%	0505	0505
Municípios não produtores	7%	7%	21%	27%	0505	0505

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Tributo pago pelas empresas pela exploração de grandes campos de petróleo; maior volume virá da exploração dos campos recém descobertos na carnada pré-sal

25b 05

	BLOCOS ATUAIS (contratos em vigor)		BLOCOS NOVOS (que serão licitados)		2020 0505	2020 8105
	2012	2013 em diante	2013	2020		
União	50%	50%	43%	46%	0505	0505
Estados produtores	40%	40%	32%	20%	0505	0505

202005B 202005B
0505B 0505B
(0505B sup)
(0505B)

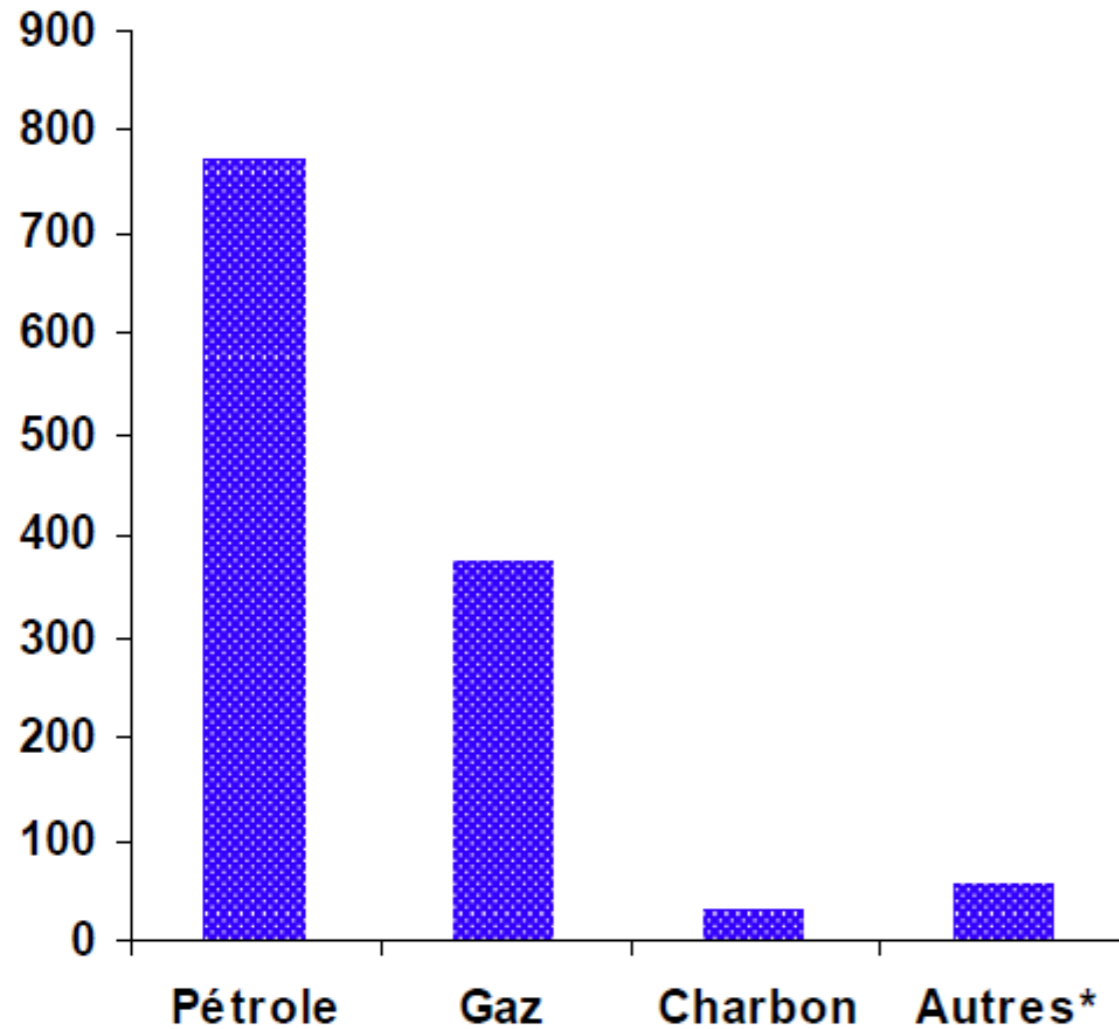
Projeto de Lei 4567/2016

- O total da Participação Governamental no regime de Concessão ou Partilha, pode chegar a valores muito próximos. No único leilão no regime de partilha, como havia apenas um consorcio, o valor oferecido para o excedente em óleo, foi o mínimo previsto no edital e assim não ha diferença significativa, para fim de participação nas receitas produzidas pela indústria em um ou outro regime.
- A polemica sobre o valor da participação dos governos na produção de petróleo é antiga e recorrente. No entanto, a maior participação nas rendas do petróleo, em todo o mundo, não se dá na produção, mas sim, pelos impostos e taxas aplicados sobre os derivados do petróleo.
- Embora não disponha de dados mais recentes, no proximo slide pode ser vista a repartição das rendas do petróleo, onde fica nítido que são os países não produtores, os mais beneficiados.

La rente pétrolière et le surplus mondial

Rente minière mondiale en 2004 pour toutes les matières premières

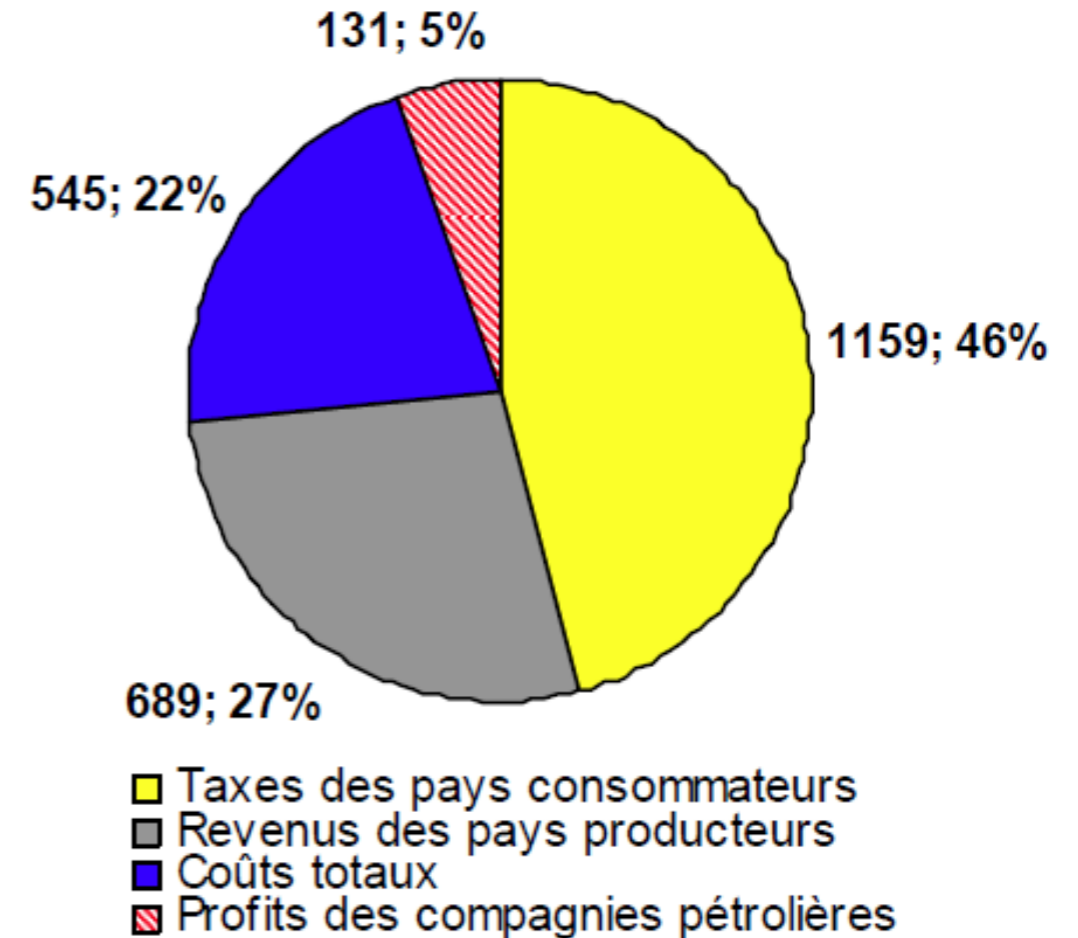
en milliards de dollars



* Autres: Cuivre, Bauxite, Plomb, Nickel, Phosphate, Étain, Zinc, Or, Argent et Fer

Répartition du chiffre d'affaires pétrolier mondial en 2004

en milliards de dollars



Chiffre d'affaires : 2525 milliards de dollars
Surplus pétrolier : 1980 milliards de dollars

Projeto de Lei 4567/2016

- Em não existindo diferença maior, no que diz respeito a participação nas receitas da produção de hidrocarbonetos, a Petrobras, a União, Estados e Municípios, não sofrem perdas ou ganhos significativos, função do regime de aproveitamento adotado.
- Analisemos agora, o aspecto referente a obrigação da de ser a operadora Petrobras em todas as áreas do Pré-sal, e com um mínimo de 30% de participação.
- Se considerados os resultados de todas as Rodadas de Licitação realizadas pela ANP, no regime de concessão, verifica-se que a Petrobras escolheu os blocos dos quais desejava participar, não apresentando ofertas para os demais que, em parte, acabaram arrematados por outras empresas petroleiras. Outros blocos, não receberam nenhuma oferta.
- Isto ocorre com toda e qualquer empresa de petróleo, que tem processos próprios para avaliação da atratividade de áreas para exploração.

Projeto de Lei 4567/2016

- Por ser a pioneira na exploração de petróleo no Brasil, a Petrobras detém um conhecimento sobre a geologia e os sistemas petrolíferos aqui existentes, que nenhuma outra empresa detém.
- Este fato é reconhecido por todas as grandes empresas de petróleo do mundo e claramente demonstrado pelo fato de que todas buscaram se associar a Petrobras nos leilões promovidos pela ANP. É o conhecimento consolidado sobre o território brasileiro e sua plataforma continental.
- Hoje, após 18 anos da abertura do mercado a empresas privadas, muitas delas já detém conhecimentos consolidados, que permitem fazer escolhas diferentes das que faz a Petrobras e, também, a escolher áreas onde ha interesse comum. É assim em todo o mundo. Quando se realizam leilões de areas, seja no Golfo do Mexico, Mexico, Angola, Moçambique, Noruega, Reino Unido, etc. existem blocos em que ha concorrência e blocos que recebem ofertas de apenas uma empresas. Conhecimentos e processos de escolha, diferentes.

Projeto de Lei 4567/2016

- Ou seja, qualquer empresa petroleira prefere investir em áreas de sua própria escolha do que ter a obrigatoriedade de participar em todo e qualquer projeto. É claro que uma empresa que vá atuar em novos territórios que desconhece, busca como forma de minimizar as incertezas, se unir a outra que detenha o conhecimento consolidado daquele território, como ocorreu aqui, quando a Petrobras foi buscada para ser a parceria preferencial.
- A Petrobras deve ter a liberdade de escolha quanto as áreas onde pretende investir, sem ser obrigada a participar na exploração de blocos nos quais não investiria se lhe fosse dada a escolha, muito menos ainda, com a obrigatoriedade de ter que assumir 30% dos investimentos e ser a operadora, utilizando recursos financeiros e humanos que poderiam estar atuando em áreas de seu maior interesse. A lista de encargos e obrigações que constam dos editais e contratos de exploração, mostram que não é conveniente assumi-los, a menos que tenha escolhido o bloco, por decisão própria.
- É a Petrobras a empresa que detém o maior volume de recursos e mesmo reservas, ainda por desenvolver, no mundo. Não esta premida pela necessidade de se associar a todo e qualquer projeto para acrescentar alguma coisa ao seu portfolio.

Projeto de Lei 4567/2016

- Em qualquer empresa de exploração de petróleo, o uso de recursos humanos e financeiros tem que ser compatível com suas disponibilidades e objetivos, não sendo recomendável, sob o risco de insucesso, dispersar estes recursos aplicando-os em projetos de menor interesse, devido a uma obrigação imposta.
- A Petrobras tem experiência e conhecimentos muito consolidados, que permitirão que faça as escolhas certas e as parcerias adequadas, de forma a assegurar resultados positivos para si e para o País.
- Legislação, Lei 1235/2010, prevê que a Petrobras possa ser contratada diretamente, para o caso em que uma determinada área já seja tão conhecida que, em tese, não apresenta riscos, o que não corresponde a realidade prevê, ainda, que a Petrobras possa escolher as áreas de seu interesse e também escolha seus possíveis parceiros, com os quais dividir custos e riscos e, finalmente, prevê a obrigatoriedade de participar em toda e qualquer área do Pré-sal, mesmo que não a tenha escolhido, aportando pelo menos 30% dos recursos e sendo a operadora.
- As duas primeiras opções apresentam vantagens para a empresa e devem ser a sua forma de atuação. A terceira, traz obrigações e encargos e nenhuma vantagem, sendo portanto, aconselhável sua revogação, por não trazer nenhum prejuízo a Petrobras, a União, aos Estados ou aos Municípios.

Projeto de Lei 4567/2016

- Existem, ainda, preocupações quanto ao destino a ser dado a produção a partir do Pré-sal. Para alguns desobrigar a Petrobras de ser a única operadora e ter participação obrigatória em todos os blocos, significaria a entrega de petróleo a terceiros, empresas estrangeiras sem interesse no desenvolvimento do País, que seria então prejudicado..
- Em qualquer regime, sempre que houver uma parceria, parte da produção pertence ao parceiro, que pode ser tanto nacional como internacional. O caso de Libra é um bom exemplo, pois os parceiros da Petrobras são empresas internacionais.
- Caso uma empresa internacional viesse a deter 100% de um bloco e conseqüentemente dispor de sua produção, a Constituição, no parágrafo 2 do Art. 177 , dispõe: A lei a que se refere o parágrafo 1 disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo território nacional. Esta previsão, consta das Leis 9478/1997 e 12351/2010.
- A Lei 9478/1997, por sua vez, em seu Art. 2, inciso V , estabelece: estabelecer diretrizes para a importação e EXPORTAÇÃO, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4 da Lei 8176/1991. (Não estão em funcionamento o Sistema Nacional e nem o Plano Anual).

- Projeto de Lei 4567/2016

- Não ha portanto, a possibilidade de o País vir a ser prejudicado pela falta de hidrocarbonetos para atender a demanda de seu mercado interno.
- Um aspecto curioso da argumentação pelo não desenvolvimento, em prazo mais curto, dos recursos nacionais de hidrocarbonetos, é que ,se este aproveitamento for deixado para um futuro mais longo, corre-se o perigo de que tais recursos não mais venham a ser aproveitados em beneficio do País. Afinal, a busca pelo uso de fontes energéticas ditas não poluentes, já acena, para um futuro não tão distante, com o abandono do uso intensivo dos hidrocarbonetos. Já preconizava, nos anos setenta, o então Ministro do Petróleo da Arabia Saudita, Sheik Iamani, que a idade do petróleo não iria terminar pela falta do petróleo, como a idade da pedra não terminou por falta de pedras....
- A melhor forma de aproveitar os recurso abundantes de que dispõe o País, é diversificar os produtores, atraindo aqueles que dispõe de recursos financeiros, humanos e tecnologia, para bem aproveitar o que oferece o Pré-Sal.

Projeto de Lei 4567/2016

- Não devemos sobrecarregar a Petrobras, que alias atravessa quadra bastante adversa, com encargos e obrigações de que não necessita e que não representam nenhum ganho real para ela e para o País.
- É a produção dos hidrocarbonetos, de forma correta e com o devido respeito ao meio ambiente, feita por empresas com conhecimentos de operação em águas profundas e ultraprofundas e recursos próprios , em volumes adequados, que irá gerar receitas, empregos, assegurar mercado para a industrial nacional e garantir as Participações à União, Estados e Municípios e contribuir, então, para o desenvolvimento nacional. As rendas do petróleo é que beneficiam o País, Estados, Municípios .

- Obrigado

- John M Albuquerque Forman

- J Forman Consultoria

- jforman@jforman.com.br

Nos termos da Lei nº 12.351/2010, o Contratado pagará as seguintes Receitas Governamentais:

- a) Bônus de assinatura pagos pelo Contratado, conforme o edital de licitação, nos valores abaixo:
Tabela com indicação dos nonos para um ou mais blocos.

- b) Royalties no montante correspondente a 15% (quinze por cento) do Volume Total da Produção de Petróleo e Gás Natural realizada na Área do Contrato.

- A presidenta da República, Dilma Rousseff, sancionou sem vetos nesta segunda-feira (9), no Palácio do Planalto, o texto do projeto que destina 75% dos royalties do petróleo e 50% do Fundo Social do Pré-Sal para educação. O documento determina ainda que 25% dos royalties devem ser usados para a pasta de saúde. A saúde pública deve receber R\$ 83 bilhões em recursos ainda em 2013. O projeto foi aprovado na Câmara em 14 de agosto, depois de ter sido votado no Senado. O texto assinado pela presidenta é o mesmo aprovado nesta data pelo Congresso Nacional.
- Os recursos serão aplicados progressivamente - 75% dos valores para a educação e 25% para a saúde. O primeiro repasse, de R\$ 770 milhões, deverá ser feito ainda em 2013; chegando a R\$ 19,96 bilhões, em 2022; e ao total de R\$ 112,25 bilhões, em dez anos.
- Com relação ao Fundo Social do pré-sal, o texto prevê que 50% dos recursos sejam destinados para a educação, até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE); e para a saúde. Conforme regulamentação posterior, o fluxo de dinheiro do Fundo para as duas áreas será diminuído.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**A FRUSTRAÇÃO COM A PARTILHA
DE PRODUÇÃO: o leilão do
campo de Libra**

Luiz Alberto da Cunha Bustamante

Textos para Discussão **168**

Fevereiro/2015

