



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2018
(Do Sr. Mendonça Filho)

Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre a exploração e a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de concessão, inclusive em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei determina a adoção do regime de concessão, na forma da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, na exploração e produção de petróleo e gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, inclusive em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

Art. 2º A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão;

.....

X - induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão, observado o disposto no inciso IX.

.....

.....

Art. 5º As atividades econômicas de que trata o art. 4º desta Lei serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.

.....



.....
Art. 8º

.....
II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção.
.....
.....

Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei.
.....
.....

§ 3º A critério do Poder Executivo, os contratos celebrados nos termos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, poderão ser adaptados para o regime de concessão, nos termos desta Lei, desde que em comum acordo com o contratado, mantidos o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a estimativa de receita a ser auferida a título de participações governamentais, na forma do regulamento.
.....
.....

Art. 53. Os parâmetros para cálculo de participações governamentais fixados por meio de decreto do Presidente da República de que trata este Capítulo deverão ser revisados periodicamente, em intervalo nunca superior a 5 (cinco) anos, levando-se em conta as condições observadas no mercado internacional de petróleo e gás natural.

§ 1º Uma primeira revisão será efetuada, obrigatoriamente, em até 12 (doze) meses da publicação desta Lei.

§ 2º Os novos parâmetros a serem eventualmente fixados não serão aplicáveis aos contratos em vigência na data da respectiva revisão.
.....
.....

.....” (NR)



Art. 3º Revoga-se o art. 3º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O regime de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural foi adotado em 1997, com a publicação da Lei nº 9.478/1997. Nos anos seguintes à sua implementação, o modelo provou sua eficácia de forma inequívoca, ao permitir que o Brasil dobrasse sua produção anual e o volume de suas reservas provadas de petróleo e gás em pouco mais de 10 anos.

Mesmo com o sucesso do modelo de concessão, após o anúncio da descoberta do pré-sal, em 2007, o governo Lula patrocinou uma revisão na legislação do setor, criando o modelo de partilha de produção, sob o argumento de que a alteração garantiria mais recursos para o Estado e fortaleceria a Petrobras. A nova legislação apresentava viés claramente estatizante, ao obrigar a estatal a investir um mínimo de 30% em todos os leilões realizados na área do pré-sal.

O primeiro teste do modelo de partilha foi decepcionante. O leilão do super campo de Libra, à época anunciado como a “joia da coroa”, contou com apenas um consórcio participante e resultou em um percentual de participação governamental extremamente baixo, quando se tem em conta o risco exploratório reduzido e o tamanho das reservas em disputa no certame.

Além do resultado fraco em termos de participações governamentais, a tese de que o regime de partilha seria vantajoso para a Petrobras também sofreu um duro golpe. Em 2014, 17 anos depois da entrada em vigor do regime de concessão, a Petrobras detinha 83,5% da produção brasileira de petróleo e gás natural e 90% das nossas reservas provadas. No leilão de Libra, todavia, a participação da estatal no consórcio ficou em apenas 40%.

Em 2016, o governo Temer revisou o regime de partilha, retirando a obrigatoriedade da Petrobras de investir no mínimo 30% em todas as áreas a serem licitadas no pré-sal, dando à estatal o direito de exercer a preferência sobre as áreas de seu interesse. A mudança mostrou-se positiva, viabilizando maior competição e resultados melhores que o de Libra nas rodadas seguintes de leilões de partilha de produção.

Ainda assim, há desvantagens que são intrínsecas ao regime de partilha e que tornam legítima a discussão sobre a adoção do regime de concessão também nas áreas do pré-sal e estratégicas.

Primeiramente, o regime de partilha é mais complexo, apresenta maiores custos de transação e enfraquece as atribuições da ANP, pela obrigatoriedade da participação da PPSA nos consórcios e pela necessidade de comercialização



do petróleo pela União. Do ponto de vista institucional, o maior número de agentes tende a aumentar a ineficiência e o risco de captura, além de demandar maior esforço fiscalizatório.

Em segundo lugar, não é verdade que o regime de partilha garante mais recursos para a União. Em realidade, estudos indicam que apenas em cenários muito específicos – nos quais combina-se campos de grandes volumes com altos valores por barril de petróleo – a partilha é capaz de gerar recursos iguais ou superiores à concessão. Ressalte-se, porém, que um desses campos era Libra, e os resultados citados não comprovaram tal hipótese.

Em terceiro, a concessão garante à União recursos imediatos, pois tende a gerar pagamentos superiores de bônus de assinatura. Em um cenário de grave crise fiscal, e tendo em conta a possibilidade de perda de valor do petróleo no médio prazo, pela adoção de fontes alternativas de energia, tal vantagem não deve ser ignorada.

Ainda, há evidências de que as regras do regime de partilha inviabilizam economicamente a produção de campos menos atrativos localizados no pré-sal, o que não ocorreria sob o regime de concessão, que é mais flexível do ponto de vista das participações governamentais mínimas.

Por fim, a existência de dois regimes fiscais para exploração e produção de petróleo e gás aumenta a complexidade regulatória e traz complicações para a gestão pela União de campos adjacentes e para os processos de “unitização”. Nesse sentido, a adoção de um modelo único seria desejável.

Por outro lado, são falaciosas algumas vantagens por vezes atribuídas ao regime de partilha. Além dos problemas já expostos, argumentos como o maior controle do ritmo de produção e maiores índices de conteúdo local não se sustentam. O controle do ritmo de produção pode ser realizado por meio do ritmo dos próprios leilões, ou por meio da Petrobras, enquanto o conteúdo local é historicamente superior sob o regime de concessão, e poderia ser induzido de forma mais transparente por meio da política comercial e alfandegária.

Na realidade, a retórica utilizada pelo governo do PT para aprovação do regime de partilha, além de falsa, esconde seu vício estatizante e centralizador: enquanto as participações especiais, sob o regime de concessão, são divididas entre todos os entes federados; o excedente em óleo – sua contraparte no regime de partilha – fica todo com a União.

Diante do exposto, propõe-se a discussão do retorno ao modelo anterior nas áreas do pré-sal e estratégicas a serem licitadas, e autoriza-se a União a proceder com a adaptação dos contratos de partilha vigentes para convertê-los ao regime de concessão, caso haja interesse, desde que em comum acordo com os contratados e sem perdas para a população brasileira.

Por todo o exposto, solicitamos o apoio dos Nobres Pares no sentido de retomar o regime de concessão, que se mostrou mais simples, competitivo e eficaz, com o propósito de gerar maiores ganhos para o povo brasileiro.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sala das Sessões, em de dezembro de 2018.

DEPUTADO MENDONÇA FILHO
Democratas/PE