

PROJETO DE LEI Nº , DE 2013
(Do Sr. André Moura)

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para estabelecer uma política pública para o percentual mínimo do excedente em óleo da União.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 15 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo único:

“Art. 15.

.....

Parágrafo único. Em nenhuma hipótese, a parcela do excedente em óleo efetivamente recebida pela União, em qualquer período de tempo do contrato, poderá ser inferior aos percentuais do excedente em óleo de que trata o art. 2º, III, a seguir discriminados:

I - 40% (quarenta por cento): para campo com produção média diária inferior a quinze mil metros cúbicos de óleo;

II - 50% (cinquenta por cento): para campo com produção média diária de quinze mil metros cúbicos de óleo a trinta mil metros cúbicos de óleo;

III - 60% (sessenta por cento): para campo com produção média diária superior a trinta mil metros cúbicos de óleo.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Na plataforma continental brasileira, em especial na província petrolífera do Pré-Sal, ocorreram as principais descobertas petrolíferas do Brasil e do mundo nos últimos anos, com destaque para as áreas de Lula, Franco e Libra, sob os regimes, respectivamente, de concessão, cessão onerosa e partilha de produção.

O bloco BM-S-11, localizado na bacia de Santos, é o grande destaque entre as áreas licitadas sob o regime de concessão. Nesse bloco, está em operação o campo de Lula, com volume recuperável de petróleo de cerca de 8,3 bilhões de barris. Outro destaque desse bloco é a área de Iara, com 3 a 4 bilhões de barris recuperáveis. Lula deverá gerar o pagamento para o Estado brasileiro de uma participação especial próxima de 40% da receita líquida do campo e de royalties de 10%. Ressalte-se que a Petrobras tem 65% de participação no consórcio de Lula.

Também é importante destacar, na província do Pré-Sal, o bloco de Franco, contratado pela Petrobras sob o regime cessão onerosa, que também tem volume recuperável de petróleo superior a 8 bilhões de barris. Nessa área, não haverá o pagamento de participação especial e serão pagos royalties de 10%.

A área de Libra é maior que Lula e Franco. Estima-se que essa área tenha cerca de 10 bilhões de barris recuperáveis de petróleo. Libra foi objeto de um leilão no último dia 21 de outubro e deverá gerar para a União de 9,93% a 45,56% do excedente em óleo e royalties de 15%. A Petrobras terá 40% no consórcio de Libra.

Registre-se, que dentre as áreas com mais de 8 bilhões de barris recuperáveis, Libra é a que tem a menor participação da Petrobras.

Além de Lula, Franco e Libra, muitas outras áreas menores contribuirão para o aumento da produção de petróleo no Brasil. Em uma análise conservadora, estima-se que essa produção aumentará de 2 milhões de barris por dia, em 2013, para 5,7 milhões de barris por dia, em 2030.

Nesse período, o valor acumulado da produção será de cerca de R\$ 6,4 trilhões. Deduzido o custo de extração de R\$ 924 bilhões, a receita líquida acumulada dessa produção poderá ser de R\$ 5,5 trilhões. Desse total, caberá ao Estado brasileiro uma receita direta, a título de royalties, participação especial e excedente em óleo para a União, de R\$ 1,52 trilhão, o que representa 28% da receita líquida acumulada de R\$ 5,5 trilhões.

Estima-se que dessa receita governamental direta de R\$ 1,52 trilhão, 32% serão destinados às áreas de educação e saúde, o que equivale a cerca de R\$ 486 bilhões no período de 2013 a 2030. A Figura 1 mostra a evolução acumulada da receita líquida total, da receita dos contratados, da receita governamental direta e da parcela dessa receita governamental direta destinada às áreas de educação e saúde.

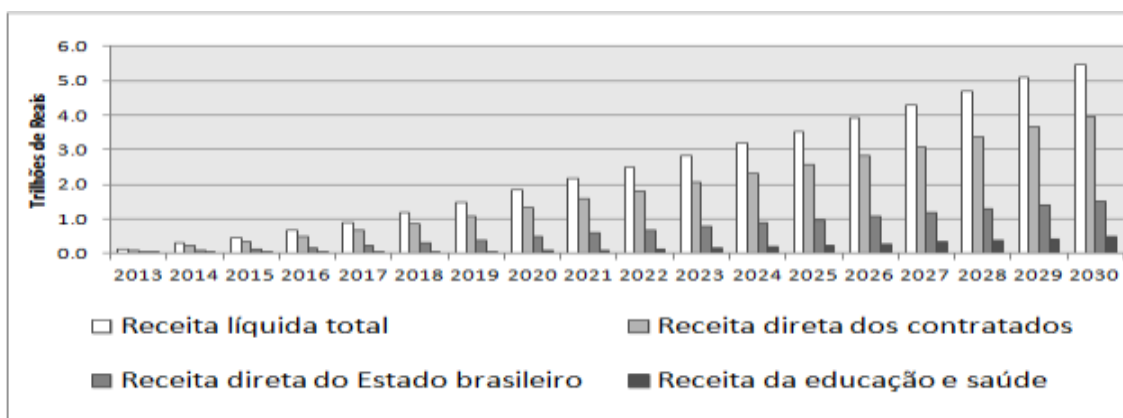


Figura 1 Evolução das receitas acumuladas do setor petrolífero

A Figura 2 mostra as receitas recebidas a cada ano.

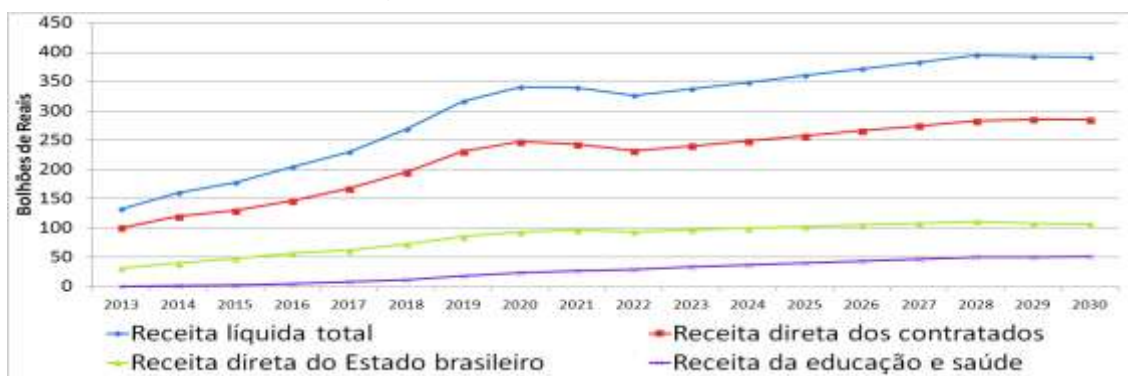


Figura 2 Receitas do setor petrolífero recebidas a cada ano

Observa-se nos gráficos mostrados nas Figuras 1 e 2 que são altas as receitas líquidas dos contratados, baixas as receitas líquidas do

Estado brasileiro e baixíssimas as receitas petrolíferas destinadas para as áreas de educação e saúde.

Com o leilão da área de Libra, surgiu a expectativa de que a participação governamental nas receitas tivesse, percentualmente, um grande aumento.

Segundo a Presidente da República, com base em nota do Ministério de Minas e Energia (MME)¹:

- 85% da renda gerada em Libra ficarão com o governo e a Petrobras;
- R\$ 15 bilhões serão arrecadados imediatamente com o bônus de assinatura;
- R\$ 270 bilhões serão gerados em royalties ao longo de 35 anos;
- R\$ 736 bilhões será o imposto de renda das empresas neste período.

Passa-se, a seguir, à análise dos números divulgados pelo governo. Nos termos da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, alterada pela Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, a alíquota de royalties no regime de partilha de produção é de 15%. Para que sejam gerados R\$ 270 bilhões de royalties pelo contrato de Libra, a receita bruta desse campo terá de ser de R\$ 1,8 trilhão.

Como a estimativa média de barris recuperáveis de petróleo em Libra é de 10 bilhões, o preço médio estimado do barril foi de R\$ 180, de modo que se tenha uma receita de royalties de R\$ 270 bilhões.

A Tabela 1 mostra uma possível metodologia utilizada para se chegar a um percentual de 85% da renda gerada destinada ao governo e à Petrobras. Essa Tabela mostra também a renda gerada pelo campo de Lula, que opera sob o regime de concessão.

Conforme mostrado na Tabela 1, a seguir, de uma renda bruta de R\$ 180 por barril, R\$ 102,11 por barril seria destinado ao governo e à Petrobras, o que representa 85% da renda bruta menos o custo de extração. Aplicada a mesma metodologia ao campo de Lula, que opera sob o regime de

¹ Texto disponível no endereço eletrônico <http://www.ptnacamara.org.br/index.php/noticias/itemlist/tag/nota>. Acesso no dia 4 de novembro de 2013.

concessão, R\$ 105,86 por barril seriam destinados ao governo e à Petrobras, o que representa 88% da renda bruta menos o custo de extração. Desse modo, a receita de Lula para o Estado e para a Petrobras seria percentualmente maior que em Libra.

Tabela 1 Participações governamentais irreais (valores em R\$)

			Libra (partilha)		Lula (concessão)
Valor do barril	A		180,00		180,00
Royalties	B	15%	27,00	10%	18,00
Custo de extração	C		60,00		60,00
Receita líquida (D=A-B-C)	D		93,00		102,00
Excedente em óleo da União ou participação especial	E	41,65%	38,73	40,00%	40,80
Lucro do consórcio antes do IR e CSLL (F=D-E)	F		54,27		61,20
Imposto Renda (G=25%*F)	G	25%	13,57	25%	15,30
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (H=9%*F)	H	9%	4,88	9%	5,51
Lucro do Consórcio (I=F-G-H)	I		35,82		40,39
Bônus	J		3,60		0,00
Receita governamental por barril sem Petrobras (K=B+E+G+H+J)	K		87,78		79,61
Receita da Petrobras (L=0,40*I ou 0,65*I)	L	40%	14,32	65%	26,25
Receita governamental por barril + receita da Petrobras (M=K+L)	M		102,11		105,86
Percentual (N=M/(A-C))	N		85%		88%

De acordo com o Edital de Libra, o excedente em óleo para a União pode variar de 9,93% a 45,56%, em função da produção média dos poços e do preço do petróleo, o que significa um excedente médio para a União de 27,8%. Na Tabela 1, o percentual utilizado foi de 41,65%, percentual muito superior à média simples de 27,8%.

Com certeza, em campos grandes como Lula, que está sendo explorado sob o regime de concessão, a participação especial tenderá a 40%, sem depender da produção média dos poços e do preço do petróleo. Isso

faz com que a participação especial em Lula possa ser muito maior que o excedente em óleo para a União em Libra.

Em razão disso e da maior participação da Petrobras no consórcio, o campo de Lula destinaria ao governo uma receita maior que o campo de Libra. Ressalte-se, contudo, que tanto 85%, em Libra, quanto 88%, em Lula, não são percentuais que de fato vão ocorrer.

O principal motivo para esses percentuais não se concretizarem deve-se ao fato de que, possivelmente, o governo tenha adotado a premissa equivocada de que o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL incidem sobre a receita bruta menos custo de extração e royalties, item F da Tabela 1.

Na realidade, outras despesas são subtraídas da receita bruta, tais como: despesas de vendas, despesas administrativas, custos exploratórios (*finding costs*), pesquisa e desenvolvimento, despesas tributárias, entre outras. Também devem ser subtraídos o resultado financeiro líquido, se negativo, e a participação em investimentos. Além disso, muitos artifícios contábeis existem para se pagar menos IRPJ e CSLL.

Outra premissa equivocada da Tabela 1 é somar a parcela total da Petrobras integralmente à receita brasileira, uma vez que 53% do capital social da Petrobras é privado, sendo 35% do capital social da empresa de investidores estrangeiros.

Importa ressaltar, ainda, que para se chegar ao percentual de 85% divulgado pelo governo, teríamos que considerar um custo de extração de R\$ 60,00 por barril, valor muito superior ao custo médio de extração da Petrobras nos últimos trimestres, que é inferior a R\$ 40,00 por barril.

Na realidade, a participação governamental deverá ser muito menor que a mostrada na Tabela 1. Para demonstrar isso, analisam-se, a seguir, os casos da mineradora Vale S.A. e da Petrobras.

Em 2012, a Vale vendeu cerca de 35 milhões de toneladas de minério de ferro e pelotas para o mercado interno e em torno de 303 milhões de toneladas para o mercado externo, o que totalizou uma venda de 338 milhões de toneladas. Nesse ano, a receita bruta da Vale com minério de ferro e pelotas foi de US\$ 48,8 bilhões.

O custo de todos os minérios e metais vendidos pela Vale foi de US\$ 20,51 bilhões. Dessa forma, a receita líquida da Vale com minério de ferro foi de, no mínimo, US\$ 28,29 bilhões. A despesa teórica com a compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM) seria de aproximadamente US\$ 566 milhões.

Excluída a CFEM, a receita líquida seria de US\$ 27,72 bilhões. A título de IRPJ e CSLL deveriam ter sido pagos 34%, ou seja, US\$ 9,43 bilhões, apenas em decorrência do lucro líquido com o minério de ferro.

A participação governamental teórica relativa ao minério de ferro seria de US\$ 566 milhões de CFEM mais US\$ 9,43 bilhões de IRPJ e CSLL, o que corresponderia a 36,06% da receita líquida de US\$ 27,72 bilhões.

No entanto, consultando-se o relatório da Vale para o ano de 2012, observa-se um pagamento de US\$ 519 milhões de CFEM e de US\$ 1,238 bilhão de IRPJ. Não se encontrou a discriminação da CSLL, que, estimada a partir do IRPJ, deve ter sido da ordem de US\$ 446 milhões. Dessa forma, a participação governamental efetiva foi de US\$ 2,20 bilhões para uma receita líquida de US\$ 27,72 bilhões, o que representa 7,94%.

Observa-se, então, que, houve uma redução da participação governamental teórica de 36,06% para uma participação governamental efetivamente paga de 7,94%.

Com relação à Petrobras, nos anos de 2009 e 2010, o retorno por barril pago pela empresa ao Estado Brasileiro foi de, respectivamente, 31,4% e 37,4%, o que representa uma média de 34,4%. Nesses anos, os lucros da área de abastecimento foram, respectivamente, de R\$ 13,5 e R\$ 3,7 bilhões, pois a Petrobras vendeu os derivados de petróleo no mercado interno acima do preço do mercado externo.

Nesses anos, a arrecadação média de IRPJ somada à CSLL foi de R\$ 12,4 bilhões, o que totalizou R\$ 16,8 bilhões. Nos anos de 2009 e 2010, o valor bruto médio da produção foi de R\$ 88 bilhões. Subtraído o valor médio de royalties e participação especial de R\$ 18 bilhões e o custo médio de extração de R\$ 12,5 bilhões, obtém-se uma receita de R\$ 57,5 bilhões.

As receitas médias de IRPJ e CSLL de R\$ 12,4 bilhões correspondem a 21,6% de R\$ 57,5 bilhões, e não a 34%. Se a área de

abastecimento da Petrobras não tivesse dado lucro, esse percentual de 21,6% seria ainda menor.

Dessa forma, os pagamentos a serem feitos pelas empresas do consórcio de Libra, Shell, Total, CNPC, CNOOC, além da Petrobras, devem seguir o padrão de 21,6% ou percentual inferior.

A Tabela 2 mostra dados mais realistas para a participação governamental em Libra e Lula, ainda com a hipótese otimista de que, em Libra, caberá à União 41,65% do excedente em óleo.

Tabela 2 Participações governamentais em Libra e Lula (valores em R\$)

		Libra (partilha)	Lula (concessão)
Valor do barril	A	180,00	180,00
Royalties (Libra: 15% - Lula: 10%)	B	27,00	18,00
Custo de extração	C	40,00	40,00
Excedente em óleo ou receita líquida ($D=A-B-C$)	D	113,00	122,00
Excedente em óleo da União ($E=D*41,65\%$) ou participação especial $E=D*40\%$)	E	47,06	48,80
Excedente em óleo do consórcio ($F=D*58,35\%$) ou receita líquida do consórcio ($F=D*60\%$)	F	65,94	73,20
IRPJ e CSLL ($G=F*21,6\%$)	G	14,24	15,81
Receita governamental ($H=B+E+G$)	H	88,31	82,61
Receita do consórcio ($I=F-G$)	I	51,69	57,39
Valor do barril - custo de extração ($J=A-C$)	J	140,00	140,00
Participação governamental sem contar a Petrobras ($K=H/J$)	K	63%	59%
Receita da Petrobras [Libra: $L=(F-G)*40\%$; Lula: $L=(F-G)*65\%$]	L	20,68	37,30
Receita governamental com participação de entes federais na Petrobras ($M=H+L*47\%$)	M	98,02	100,14
Participação governamental total ($N=M/J$)	N	70%	72%

Observa-se, então, que as participações governamentais totais, considerando-se as parcelas dos entes federais na Petrobras, são da ordem de 70% em Libra e 72% em Lula. Assim, Lula, sob o regime de concessão, geraria maior participação governamental total que Libra. Destaque-se, no entanto, que mesmo essas participações governamentais não deverão se concretizar, pois têm como base situações hipotéticas que não vão ocorrer.

A Figura 3 mostra uma estimativa da participação governamental média de 62% para a área de Libra, no período de 2019 a 2030. Nos primeiros anos de produção, a participação governamental será menor em razão da amortização dos custos pelo contratado, que pode ser de até 50% do óleo total produzido a cada ano.



Figura 3 Participação governamental em Libra de 2019 a 2030

É importante ressaltar que no horizonte geológico do Pré-Sal, Libra será a área, quando da assinatura do contrato, que terá menor participação da Petrobras. As principais áreas desse horizonte e as respectivas participações nos consórcios são:

- Bem-te-vi, Carcará e Biguá: PETROBRAS (66%), PETROGAL (14%), QUEIROZ GALVÃO (10%) e BARRA(10%);
- Caramba: PETROBRAS (80%) e PETROGAL (20%);
- Júpiter: PETROBRAS (80%) e PETROGAL (20%).
- Lula e Iara: PETROBRAS (65%), BG (25%) e PETROGAL (10%);
- Parati: PETROBRAS (65%), BG (25%) e PAX (10%);
- Sapinhoá e Carioca: PETROBRAS (45%), BG (30%) e REPSOL (25%).

Observa-se, então, que quando comparada com as outras áreas do horizonte geológico do Pré-Sal, a participação da Petrobras em Libra é bem menor.

Essa menor participação da Petrobras e o baixo excedente em óleo para a União, nos termos do edital de Libra, não representam, na prática, uma melhora do atual cenário de receitas governamentais. O edital de Libra consegue ser, tecnicamente, pior que os editais de concessão nas áreas do Pré-Sal, que também apresentam deficiências.

A solução técnica para Libra seria um excedente em óleo para a União de, no mínimo, 50%. Nesse caso, seria iniciado um caminho para que o Brasil tivesse um padrão arrecadatório próximo ao da Noruega, Bolívia, Rússia, Venezuela, Angola etc. Na Noruega, o retorno do governo por barril é de 80%, mais que o dobro do retorno do governo brasileiro.

Admitindo-se um volume recuperável de 10 bilhões de barris em Libra, um preço do petróleo de US\$ 100 por barril e um custo de extração de US\$ 15 por barril, Libra pode gerar uma receita líquida de R\$ 1,87 trilhão.

Subtraindo-se US\$ 15 por barril de royalties, chega-se a um excedente em óleo de R\$ 1,54 trilhão a ser dividido entre a União e o contratado no regime de partilha de produção.

Como o edital da 1ª Licitação de Partilha de Produção estabeleceu de 9,93% a 45,56%, no mínimo, caberá ao contratado um excedente em óleo, em termos monetários, de R\$ 1,39 trilhão a R\$ 702 bilhões. Essa receita vai depender da produção média dos poços e do preço do petróleo.

Segundo o MME, a União deverá ficar, na média, com 41,65% do excedente em óleo. Assim, à União caberiam R\$ 641 bilhões e ao contratado R\$ 898 bilhões relativos ao excedente em óleo.

Relatório do Bank of America e Merrill Lynch, intitulado *Guide to the Libra Auction: Assessing risks and returns*, estimou uma taxa interna de retorno para Libra de 17,9% com uma oferta de 41,65% de excedente em óleo para a União e de 8,4% com uma oferta de 81%.

Em um cenário com altas taxas internas de retorno, no qual a baixa produção média dos poços e o baixo preço do petróleo não significam risco para o contratado e com potenciais ganhos da ordem do trilhão de Reais, esperava-se uma grande concorrência no leilão, mesmo em um

cenário em que a Petrobras como operadora única afastaria algumas petroleiras, como, por exemplo, a Exxon.

No dia 1º de outubro de 2013, a ANP anunciou que todas as onze empresas que pagaram taxa de participação para o leilão de Libra, no valor de R\$ 2,067 milhões, estavam habilitadas a participar do certame: CNOOC, CNPC, Ecopetrol, Mitsui & CO, ONGC Videsh, Petrogal, Petrobras, Petronas, Repsol/Sinopec, Shell e Total.

No dia 8 de outubro de 2013, o Diretor da ANP, Helder Queiroz, afirmou que das onze empresas inscritas para participar do leilão de Libra, nove apresentaram as garantias, sobretudo financeiras, do projeto. Desse modo, duas empresas não poderiam participar sozinhas do leilão.

Queiroz disse, ainda, que estava afastado o risco de um único consórcio para o leilão e, nas palavras dele, "Devemos ter dois ou três consórcios". O valor total de garantia para um consórcio é de R\$ 156,109 milhões. No entanto, esse risco não estava afastado, pois um único consórcio participou do Leilão de Libra.

Na verdade, não houve leilão, pois não houve concorrência. Há indícios de que a Petrobras acertou a formação de um consórcio com a CNPC e a CNOOC. Com essas empresas chinesas na disputa, a Sinopec, também chinesa, pode ter recebido uma determinação para não participar da disputa. Com isso, a Repsol, que estava associada à Sinopec, também teve que sair da disputa. A Total e a Shell, que também poderiam entrar na disputa, podem ter preferido se juntar ao consórcio da Petrobras com as chinesas.

Assim, a Petrobras aumentou sua participação para 40%, os chineses, a Total e Shell podem ter achado melhor dividir o excedente em óleo de Libra e ficar, cada um, com 20% da parcela do contratado, sem correr risco de que o percentual do excedente em óleo da União fosse elevado em virtude da concorrência.

Esse possível acerto, ocorrido antes da data do leilão, acabou sendo vantajoso para todas as empresas, mas não para a sociedade brasileira. Com efeito, 41,65%, além de ser um baixo percentual, não é, de fato, o excedente em óleo mínimo para a União, uma vez que, como citado anteriormente, esse percentual pode variar entre 9,93% e 45,56%. Por

exemplo, com o petróleo a US\$ 60 por barril e uma produção média dos poços de 4 mil barris por dia, o excedente em óleo da União é de apenas 9,93%; com o petróleo a US\$ 80 por barril, o excedente da União é de 15,2%.

Em 2009, o campo de Marlim pagou uma participação especial de 30,7%. Se esse campo operasse nos termos do edital do regime de partilha de Libra, o excedente em óleo seria de 9,93%. O regime de concessão pagaria três vezes mais que o regime de partilha de Libra. Ressalte-se, contudo, que os royalties no regime de partilha (15%) são maiores que na concessão (10%). No entanto, no cômputo geral, o regime de partilha pode pagar menos para o Estado brasileiro que o regime de concessão, em função do desempenho dos poços e dos preços.

O regime de concessão é muito ruim em termos de arrecadação estatal, mas, pelo menos, apresenta um pouco mais de consistência técnica. Libra certamente pagaria uma participação especial próxima de 40% da receita líquida sob esse regime, pois vão ser produzidos, pelo menos, 8 bilhões de barris no período do contrato.

Para garantir que o excedente em óleo da União no regime de partilha seja maior que a participação especial no regime de concessão, apresenta-se o presente projeto de lei, que fixa de 40% a 60% o excedente em óleo mínimo da União, em função da produção média diária do campo.

Em razão dos grandes benefícios econômicos e sociais que advirão da transformação desta proposição em lei, pedimos que ela seja urgentemente aprovada pelos nobres Pares desta Casa.

Sala das Sessões, em de dezembro de 2013.

Deputado **ANDRÉ MOURA**
PSC/SE