

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.401, DE 2017

Apensados: PL nº 8.629/2017 e PL nº 9.302/2017

Estabelece a política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Autor: Deputado DAVIDSON MAGALHÃES

Relator: Deputado SERGIO SOUZA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.401, de 2017, de autoria do Deputado Davidson Magalhães, busca estabelecer em lei uma política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos aplicável ao regime de concessão e ao regime de partilha de produção, determinando que a empresa que for contratada para exercer essas atividades deverá “cumprir conteúdo local global não inferior a 30% (trinta por cento) para a fase de exploração e não inferior a 50% (cinquenta por cento) em cada etapa de desenvolvimento da produção.”

O Autor justifica a proposição afirmando que a exploração de petróleo na plataforma continental deve ser um grande motor para a economia nacional e considera fundamental que a política nacional seja discutida e aprovada pelo Congresso Nacional.

O Projeto de Lei nº 8.629, de 2017, de autoria do Deputado Nelson Pellegrino, e o Projeto de Lei nº 9.302 de 2017, de autoria dos Deputados Jerônimo Goergen e outros, foram apensados ao PL 7.401/2017 por tratarem de matéria similar.

Com efeito, o PL nº 8.629/2017 determina que na execução das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural “o contratado deverá cumprir conteúdo local global não inferior a 25% (vinte e cinco por cento) na fase de exploração e não inferior a 53% (cinquenta e três por cento) nas etapas de desenvolvimento da produção”. Já o PL nº 9.302/2017 estabelece regras distintas para o conteúdo local para as áreas contratadas sob o regime de partilha de produção e sob o regime de concessão, dando, nesse último caso, tratamento diferenciado para blocos situados em terra e no mar.

De acordo com o texto do PL nº 9302/2017, para o regime de partilha de produção, o conteúdo local mínimo obrigatório global para a fase de exploração foi estabelecido em 18% (dezoito por cento). Na etapa de desenvolvimento da produção ficaria estabelecido valor do conteúdo local mínimo entre 25% (vinte e cinco por cento) a 40% (quarenta por cento) com diferenciações em função do tipo de projeto, a saber: construção de poço, sistema de coleta e escoamento, e unidade estacionária de produção, bem como distinção entre serviços e bens. No regime de concessão, por sua vez, o PL nº 9302/2017 fixa percentuais mínimos de conteúdo local diferentes para blocos situados em terra (50%) e para blocos situados em mar (variando de 18 a 40 %).

A proposição principal (PL nº 7401/2017) foi distribuída às Comissões de Minas e Energia – CME; Finanças e Tributação – CFT; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, não tendo recebido emendas no prazo regimental. Os projetos estão sujeitos à deliberação em plenário, pois tramitam conjuntamente em regime de urgência (art. 155 do

RICD) e, portanto, estão sendo analisadas simultaneamente pelas Comissões designadas.

É o relatório.

II – VOTO

O Projeto de Lei nº 7.401/2017, foi distribuído a esta Comissão para pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria. A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT, ao dispor sobre o assunto, define que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas. Para efeitos desta Norma entende-se como: a) compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais proposições legais em vigor, especialmente a Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e; b) adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

Cabe-nos avaliar o efeito das propostas sobre as finanças públicas federais. Desta feita, é imperioso destacar que o estabelecimento de obrigações de conteúdo local em lei ordinária impõe ônus jurídico e financeiro às empresas investidoras nos projetos de exploração e produção de hidrocarbonetos, cujas consequências mais imediatas são (i) depreciação do valor dos ativos oferecidos nos leilões de áreas, reduzindo o valor dos lances, e (ii) adiamento ou cancelamento de investimentos previstos em função da insegurança jurídica gerada, o que também posterga as curvas de produção de óleo e gás e, **consequentemente, prejudica a arrecadação dos tributos e participações governamentais da União, Estados e Municípios.**

A experiência histórica nos mostra, conforme bem registrado pelo Acórdão nº 3072/2016 do Tribunal de Contas da União- TCU, que a imposição de obrigações mais rígidas, inflexíveis e desafiadoras de conteúdo local aos projetos de exploração e produção, ainda que no âmbito regulatório/contratual e com possibilidade de pedidos de isenção, foi capaz de prejudicar toda a atividade, afastando investidores e reduzindo a arrecadação governamental. Exemplo mais recente e emblemático foi observado nos leilões e blocos arrematados entre a 7ª e a 13ª rodadas de concessão, bem como na 1ª rodada de partilha da produção. Porquanto vigoraram as regras de conteúdo local impostas nos editais e contratos das rodadas supracitadas, observou-se a paralisação dos projetos de desenvolvimento da produção dos campos, conforme registrado na Nota Técnica CCL/ANP número 6/2017, com pouquíssimas declarações de comercialidade das descobertas anunciadas, bem como uma diminuição crescente do interesse dos investidores ao longo dessas rodadas, que culminou em apenas uma oferta pelo valor mínimo para a 1ª rodada de partilha da produção e apenas dois blocos marítimos arrematados na 13ª rodada de concessão, ficando todos os demais lotes vazios em oferta. No sentido contrário, no momento em que a ANP foi autorizada a celebrar aditivos contratuais com regras mais simples flexíveis, a partir de junho de 2018, com a publicação da Resolução ANP nº 726/2018, os investimentos nesses mesmos contratos foram retomados e, da mesma forma, pôde-se verificar o sucesso das rodadas de licitação a partir da 2ª rodada de partilha, e 14ª de concessão, que já trouxeram as novas regras em seus editais e contratos, com disputas de diferentes consórcios pelas áreas ofertadas e ágios agressivos, incrementando a arrecadação governamental com bônus de assinatura e expectativa de royalties e demais participações sobre maior produção futura.

Sendo assim, na contramão das recentes melhorias regulatórias implementadas Conselho Nacional de Política Energética – CNPE (Resolução nº 7/2017) para os leilões realizados nos anos de 2017 e 2018,

quando o Brasil atingiu recordes de arrecadação em bônus de assinatura, os projetos sob análise pretendem tornar mais duras e inflexíveis as obrigações conteúdo local, o que certamente impactará na atratividade dos leilões e os projetos de investimento no segmento de óleo e gás, resultando em perdas de arrecadação conforme observado no passado recente, como alhures relatado.

O art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 - LDO 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, (LDO/2019) determina que:

*“Art. 114. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta **ou indiretamente**, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.*

(...)

§ 7º As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.

(...)”

Percebe-se que o projeto em comento, assim como seus apensados, não trazem a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do aumento de despesas ou, no presente caso, **da redução de receitas** que deles advirão para os cofres da União. Deve-se lembrar, ainda, que a elevação de despesas da União ou a **redução de receitas**, sem a correspondente compensação, representam impactos diretos à meta de superávit primário estabelecida na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018,

