

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

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 ALTINEU
CÔRTEZ

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FELÍCIO LATERÇA

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.

O Relator na presente Comissão, Deputado Altineu Cortes, apresentou relatório e voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 9.302, de 2017, com a emenda, e pela rejeição dos Projetos de Lei nº 7.401 e 8.629, ambos de 2015.

No texto proposto pelo Relator, propõe-se o aumento dos percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local para o regime de partilha de produção, considerando os valores constantes da minuta de contrato referente à 6ª rodada de licitações de partilha de produção, que está prevista para se realizar em 7 de novembro de 2019. Nesse passo, o Relator propõe no mínimo 16% (dezesesseis por cento) de conteúdo local global na Fase de exploração. Para a etapa de desenvolvimento da produção ou para cada módulo de desenvolvimento, o relator propõe os seguintes percentuais mínimos: a) 24% (vinte e quatro por cento) para Construção de poço, b) 32% (trinta e dois por cento) para sistema de coleta e escoamento de produção, e, c) 24% (vinte e quatro por cento) para Unidade estacionária de produção.

É o relatório.

II – VOTO

Os projetos de lei sob análise trazem em suas ementas uma boa intenção de estimular e incentivar o desenvolvimento da indústria nacional. Ora, todos nós brasileiros desejamos ver nossa indústria nacional forte e pujante e concordamos no objetivo manifesto. Entretanto, é necessário refletir sobre os caminhos propostos para atingi-lo.

A fixação em Lei de obrigações contratuais de conteúdo local, que hoje constam dos editais e nos contratos de Concessão, Cessão Onerosa e Partilha de Produção assinados junto à Agência Nacional do Petróleo – ANP ou com o

Governo Federal – densamente discutidas e periodicamente ajustadas no âmbito do CNPE, e recentemente também com contribuições do PEDEFOR¹ - não melhora o alcance da política de desenvolvimento industrial. Pelo contrário: dificulta a necessária flexibilidade para o desenvolvimento da indústria e torna mais complexa a execução dos projetos do setor de Óleo e Gás no Brasil, transmutando-se em indesejável reserva de mercado de fato e de direito, apontando na direção contrária ao caminho de maior abertura e celebração de acordos comerciais acertadamente adotados pelo país.

Nobres pares, é sabido que os projetos de investimento na indústria do petróleo são de longa maturação, pois primeiro há a fase de exploração, de puro risco para o investidor, com atividades de sísmica, perfuração dos poços exploratórios e, caso se descubra uma reserva, avaliação das características do reservatório, como volume existente e recuperável, testes de pressão, vazão e produtividade, estudo das características físico-químicas do óleo e/ou gás encontrado. Só então, se a reserva for considerada comercial frente aos cenários projetados, iniciam-se os investimentos de infraestrutura para produção do campo, por vezes até uma década depois de assinado o contrato.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão nº 3072/2016, questionou fortemente o resultado da política de conteúdo local adotada nos contratos de concessão de blocos de exploração e produção das rodadas de 7 a 13, assinados entre 2005 e 2013. Também apresentou questionamentos referentes às regras de medição e comprovação do conteúdo local, destacando os impactos nos custos para a indústria e a diminuição de arrecadação de impostos pela inibição dos investimentos decorrente da manutenção de índices de conteúdo local acima da capacidade do mercado nacional. Além disso, a Nota Técnica 06 publicada pela Agência Nacional do Petróleo - ANP, na Consulta Pública 20/2017, reforça o que foi notificado pelo TCU, identificando pontos críticos das regras de conteúdo local da 7ª a 13ª Rodada.

¹ O Pedefor – Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural, é composto pela Casa Civil, MF, MDIC, MME, MCTI, ANP, BNDES e FINEP, que se reúnem com a indústria e com todas as partes interessadas para as discussões e proposições sobre as regras e índices de conteúdo local.

Não fosse apenas isso, conforme dados disponíveis no sítio eletrônico da ANP, somente para a fase de exploração dos blocos da 7ª à 13ª rodadas, foram aplicadas multas cuja soma monta à casa dos R\$ 600 milhões e acumulam-se 230 pedidos de isenção (*waiver*) pendentes de análise devido à impossibilidade de cumprimento das obrigações impostas. O resultado disso é a paralização dos investimentos, impedindo a geração de empregos e prejudicando a arrecadação dos Governos Federal, Estaduais e Municipais com impostos e participações governamentais sobre a produção e venda do petróleo, que obviamente deixa de ser produzido.

Senhoras e Senhores Deputados dessa Comissão de Minas e Energia, analisando todos esses fatos nos parece evidente que esse modelo tem se mostrado falho e ineficaz. O Acórdão 3072/2016 do TCU e a Nota Técnica da ANP acima mencionadas evidenciam que a rigidez das obrigações de conteúdo local estabelecidas, ainda que de forma regulatória, não tem atingido o objetivo de tornar a cadeia de fornecimento do setor de petróleo e gás mais competitiva e economicamente sustentável.

É importante destacar que a dinâmica de aplicação das políticas de desenvolvimento industrial tem característica mutante e evolutiva e, portanto, deve se adaptar às realidades do período em que se insere. Nesse sentido, é fundamental que o instrumento de definição das medidas de desenvolvimento industrial tenha a devida flexibilidade e agilidade para, em conjunto com os agentes do setor, evoluir as regras e corrigir erros identificados, de modo a não perpetuar gargalos e entraves que prejudiquem o país.

Para desempenhar este papel, há o Conselho Nacional de Política Energética que, por sua vez, toma a decisão e define as diretrizes a serem implantadas e fiscalizadas pelo órgão regulador (ANP). Dessa forma, entendo que estabelecer tais parâmetros em Lei Ordinária, com fixação de percentuais de reserva de mercado, é assumir que não haverá qualquer variação de cenário no setor pelas próximas décadas, sejam elas tecnológicas, geopolíticas, cambiais, de preços, ou choques de oferta.

Diante disso, **nosso voto** é pela **rejeição** dos Projetos de Lei nº 9.302, de 2017, mesmo considerando a emenda oferecida pelo Nobre Deputado

Altineu Cortes, bem como dos Projetos de Lei nº 7.401 e nº 8.629, ambos de 2015, que tramitam em conjunto. Assim, solicito aos nobres pares deste colegiado que acompanhem o presente voto justamente para evitar a estagnação dos investimentos nesse importante segmento da indústria e, conseqüentemente, o atraso ou, até mesmo, a diminuição das receitas devidas à União e outros entes federativos, que seriam colhidas em termos de royalties, participações especiais e impostos.

Sala da Comissão, em 21 de agosto de 2019.

Deputado Felício Laterça