

Organização:



Parceiros:



Ciclo de Debates sobre Petróleo e Economia

Concessão vs. Partilha

Breves considerações sobre a competitividade de cada modelo

Humberto Quintas, Vice Presidente, BP Energy do Brasil Ltda.

Tópicos

- Evolução do Marco Regulatório no Brasil, contexto histórico;
- Formas de Aquisição no Cenário Internacional;
- O caso brasileiro;
- Como tornar o modelo mais competitivo?

Brasil – Evolução Histórica

- ❖ Início da Indústria do Petróleo – No período que antecedeu a 2ª Guerra Mundial, o petróleo ganhou expressiva importância no cenário mundial.
 - Constituição de 1934: Estabeleceu o regime de autorização ou concessão, bem como: (i) a separação entre propriedade do solo e das riquezas do subsolo; e (ii) a competência exclusiva da União para legislar sobre as riquezas do subsolo;
 - Decreto-lei 395/1938: Criou o Conselho Nacional do Petróleo – CNP, primeiro sinal de uma política econômica direcionada para a indústria de petróleo; e
 - Decreto 3.236/41 (Código do Petróleo): Estabeleceu o primeiro regime legal para exploração e produção de petróleo, mediante autorização do Governo e pagamento de uma taxa de autorização, incluindo uma tarifa de 10% da produção bruta.

Brasil – Evolução Histórica

- 1946: Constituição previu que a União poderia, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade.
- 1953: Governo Vargas -Lei nº 2.004 dispôs sobre a Política Nacional do Petróleo e instituiu a PETROBRAS.

“Art. 1º - Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, existentes no território nacional; (...)

Art. 2º - A União exercerá o monopólio por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S. A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como órgãos de execução...”

Brasil – Evolução Histórica

❖ **Período de Monopólio** – Em 1953, após uma forte campanha nacionalista sob o mote “O Petróleo é nosso”, o então presidente Getúlio Vargas promulgou a citada Lei 2.004/53.

- A Petrobras recebeu muitas atribuições e ativos do CNP, inclusive a propriedade de duas refinarias.
- A Petrobras foi encarregada de todas as atividades de exploração, produção, refino e transporte de petróleo no Brasil, excetuada apenas a distribuição.
- O CNP permaneceu como a autoridade supervisora do setor.



Período Monopolista

- Primeira proposta:
- Regime de Concessões em E&P:
 - Abertura do setor ao capital privado (projeto do *Estatuto do Petróleo* de 1947 – Const. 1946).

Refino e transporte: abertura reduzida.



Período Monopolista

- Segunda proposta:
 - Instituição do monopólio:
 - Atuação estatal direta no setor petrolífero nacional;
e
 - Criação da *Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras* para a execução das atividades monopolizadas.

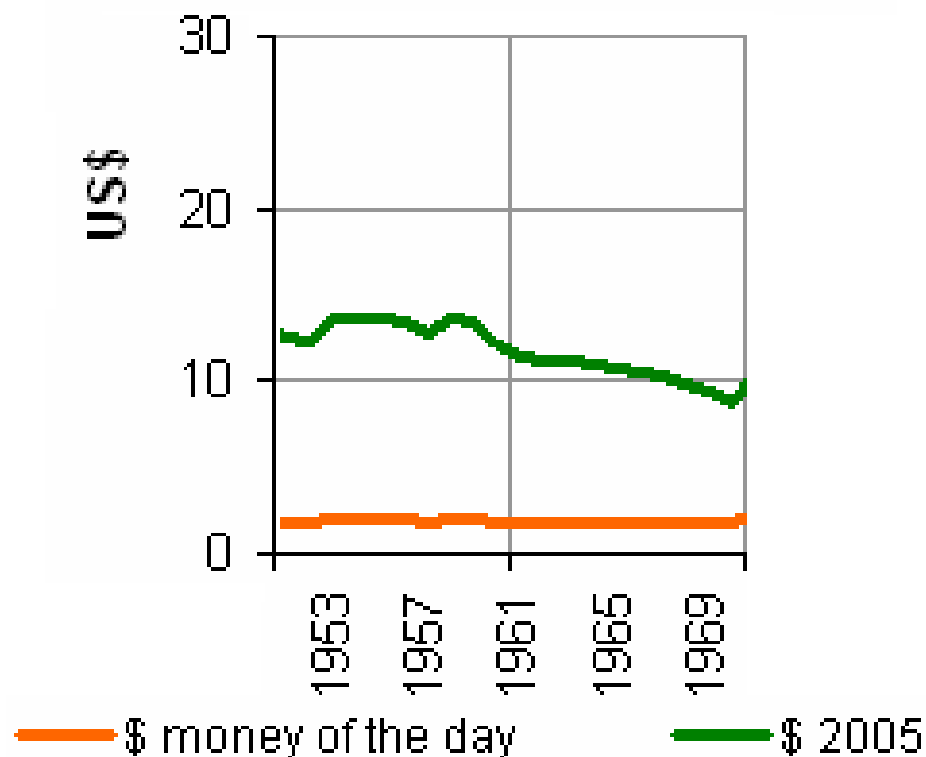


PETROBRAS



Período Monopolista

- Prevaleceu a segunda proposta
- Edição da Lei 2.004/1953
 - Nos anos imediatamente posteriores, o mercado internacional vive momentos de relativa calma



Brasil – Evolução Histórica

- 1975: Os contratos de risco (“contratos de prestação de serviços com cláusula de risco”) passaram a ser admitidos em meio à crise motivada pelo aumento acentuado dos preços do petróleo pela OPEP. Primeira “flexibilização do monopólio”. Originalmente, os contratos continham previsão de assunção da produção pela Petrobras no caso de descoberta comercial.
- 1988: A Constituição de 1988 previu o monopólio, extinguindo os contratos de risco (contratos já assinados foram respeitados).
Art.177. Constituem monopólio da União:
I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º

Brasil – Evolução Histórica

- ❖ **Abertura do Mercado** – Em 1995, a Emenda Constitucional nº 9/95 modificou o artigo 177 da Constituição Federal, permitindo a contratação de empresas privadas para a execução de atividades anteriormente sob o monopólio da Petrobras.

“Art. 177 (...) § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”

A lei referida no texto incluído pela Emenda Constitucional nº 9/95 se concretizou na Lei 9.487/1997, conhecida como “Lei do Petróleo”.

Nota: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (FHC), 1995. Flexibilização do monopólio na indústria do petróleo. “Não há que se falar em privatização. Há, na verdade, uma introdução gradual de ambiente competitivo ao promover o ingresso de agentes privados e a formação de parcerias com a Petrobras”.



Brasil – Evolução Histórica

- ❖ **Novo Marco Regulatório** – A descoberta de grandes reservatórios de petróleo na camada do Pré-sal levou o Governo a considerar um regime contratual distinto para essas áreas, em razão do alegado baixo risco exploratório.

2005 Primeiros indícios de petróleo na camada pré-sal na Bacia de Santos. As análises do bloco BM-S-11 (Tupi) indicaram volumes recuperáveis entre 5 e 8 bilhões de barris.

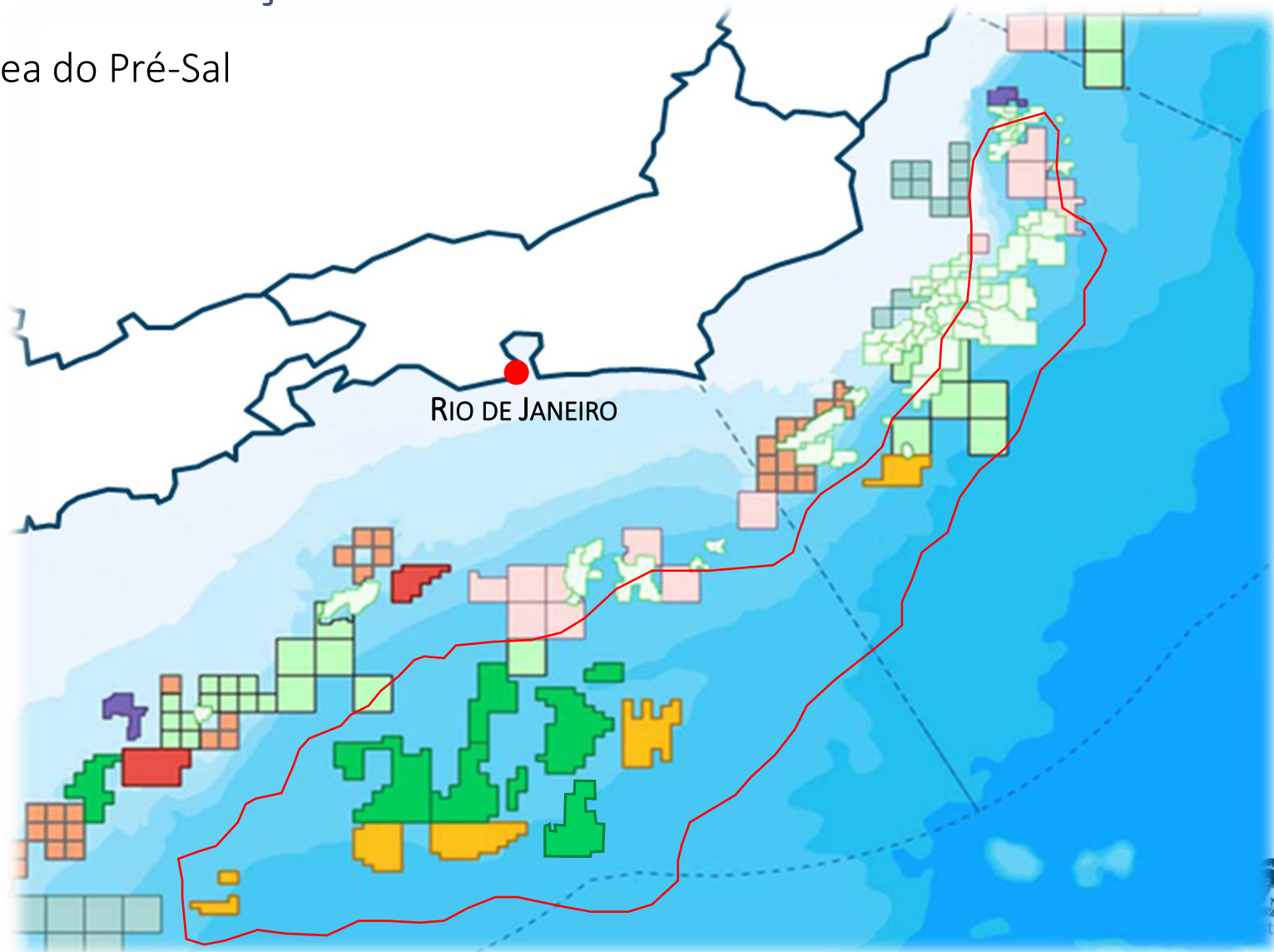
2007 CNPE determina a exclusão de 41 blocos da 9ª Rodada e avaliação das mudanças regulatórias necessárias.

2009 Criação de um comitê interministerial para proposição de um novo marco regulatório. Reavivamento do sentimento nacionalista que permeou o “petróleo é nosso” na década de 50.



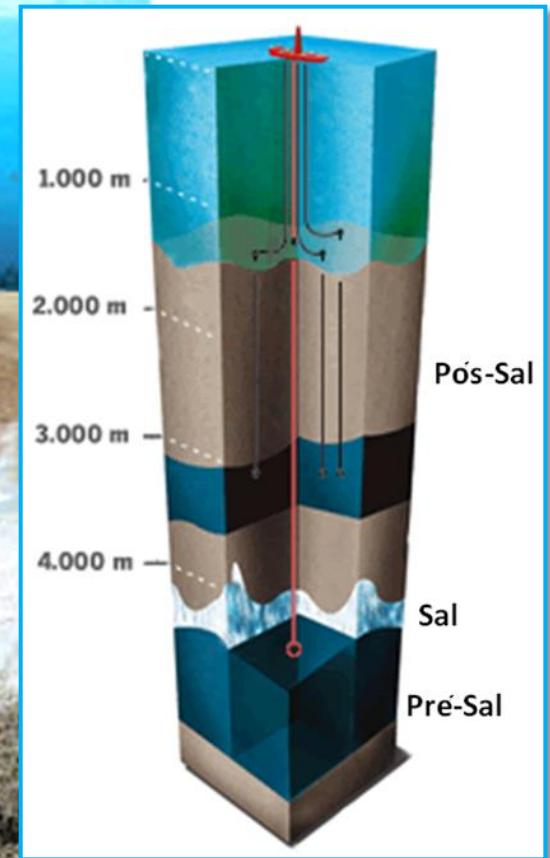
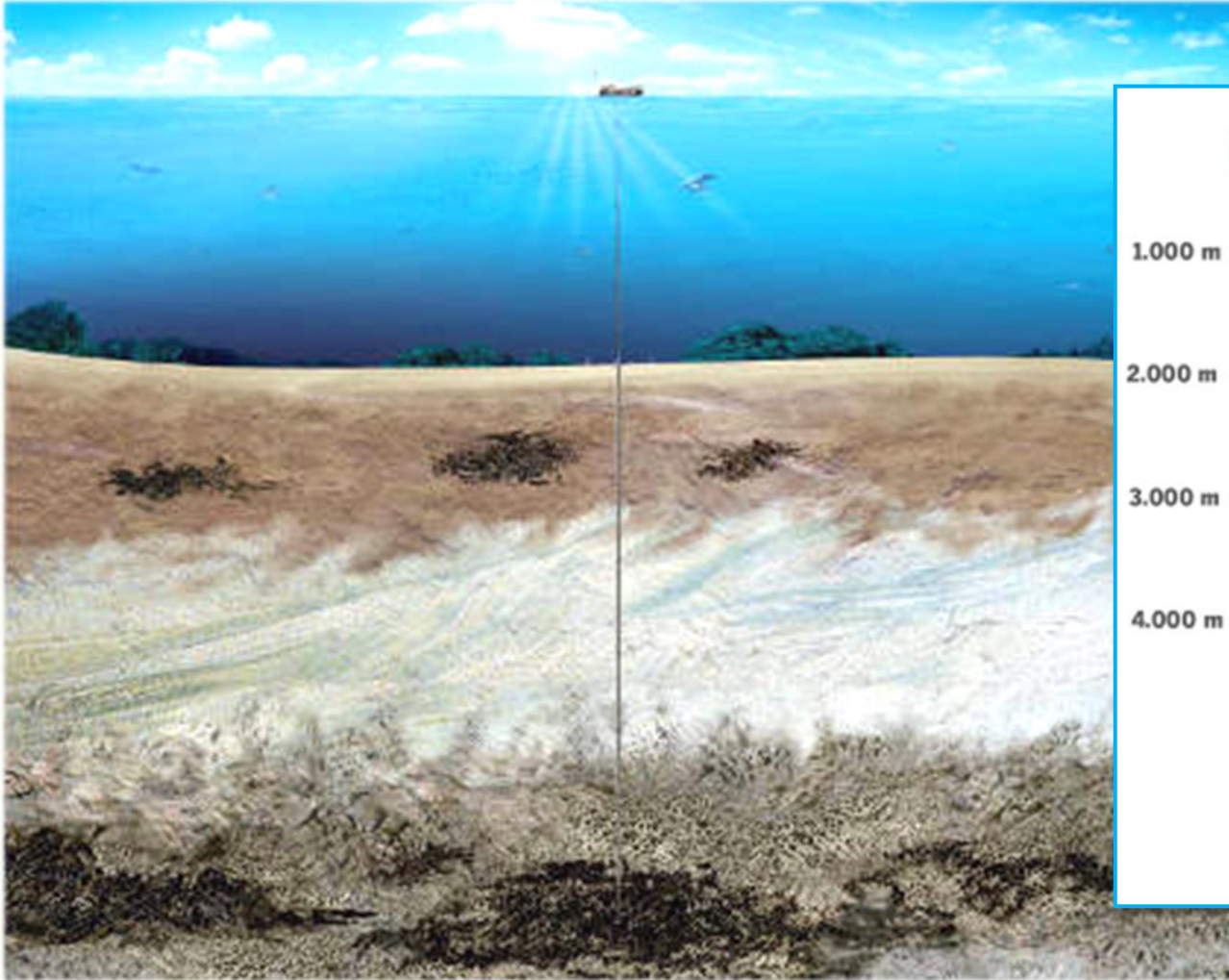
Brasil – Evolução Histórica

Área do Pré-Sal



Brasil – Evolução Histórica

Perspectiva da camada do Pré-Sal



Contratos de Partilha de Produção

- “Na Bacia Marítima de Campos, os reservatórios pré-sal, em especial os calcários lacustres constituídos predominantemente por conchas – as coquinas – **produzem petróleo há mais de trinta anos** nas águas relativamente rasas de vários campos, como Badejo, Trilha e Enchova. Na porção terrestre da Bacia do Espírito Santo, em muitos campos de pequenas dimensões na região ao norte da Cidade de São Mateus, o petróleo e o gás natural são extraídos de reservatórios de arenitos e conglomerados **situados abaixo do sal, descobertos a partir do final dos anos 60**. Até na Bacia de Sergipe-Alagoas, **o grande Campo de Carmópolis, descoberto em terra em 1963, produz, desde então, reservatórios pré-sal**. Em todas essas bacias, como existem importantes geradores de petróleo e de gás natural na seção pré-sal, qualquer rocha reservatório com algumas características de porosidade e permeabilidade pode produzir hidrocarbonetos, como é o caso do basalto (rocha ígnea) fraturado do Campo de Badejo. Quanto a isso não há novidades e, não fosse pelos aspectos puramente políticos, não haveria, a rigor, o que comemorar ou festejar...”

BACOCOLI, Giuseppe. O dia do Dragão: ciência, arte e realidade no mundo do petróleo, Rio de Janeiro, Synergia, 2009, pág. 384.



Brasil – Evolução Histórica

Avaliação das alterações legislativas

- “Trata-se de áreas nas quais são estimados riscos exploratórios extremamente baixos e grandes rentabilidades, o que determina a necessidade de marco regulatório coerente com a preservação do interesse nacional, mediante maior participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial pela União e em benefício da sociedade... A confirmação das reservas potenciais relativas às descobertas do Pré-Sal pode colocar o País entre os maiores produtores do mundo. Trata-se de nova fronteira de produção de petróleo e gás natural cuja descoberta resulta de esforços de longos anos da ANP e da Petrobras. Cabe ressaltar que, em face de sua comprovada capacidade técnica, a Petrobras é a principal operadora na área e responsável pelo descobrimento da nova província.” (Exposição de Motivos nº 38, de 31.8.2009);
- MME deveria avaliar as mudanças necessárias no marco legal, respeitados os contratos em vigor (Resolução nº 6/2007, do CNPE); e

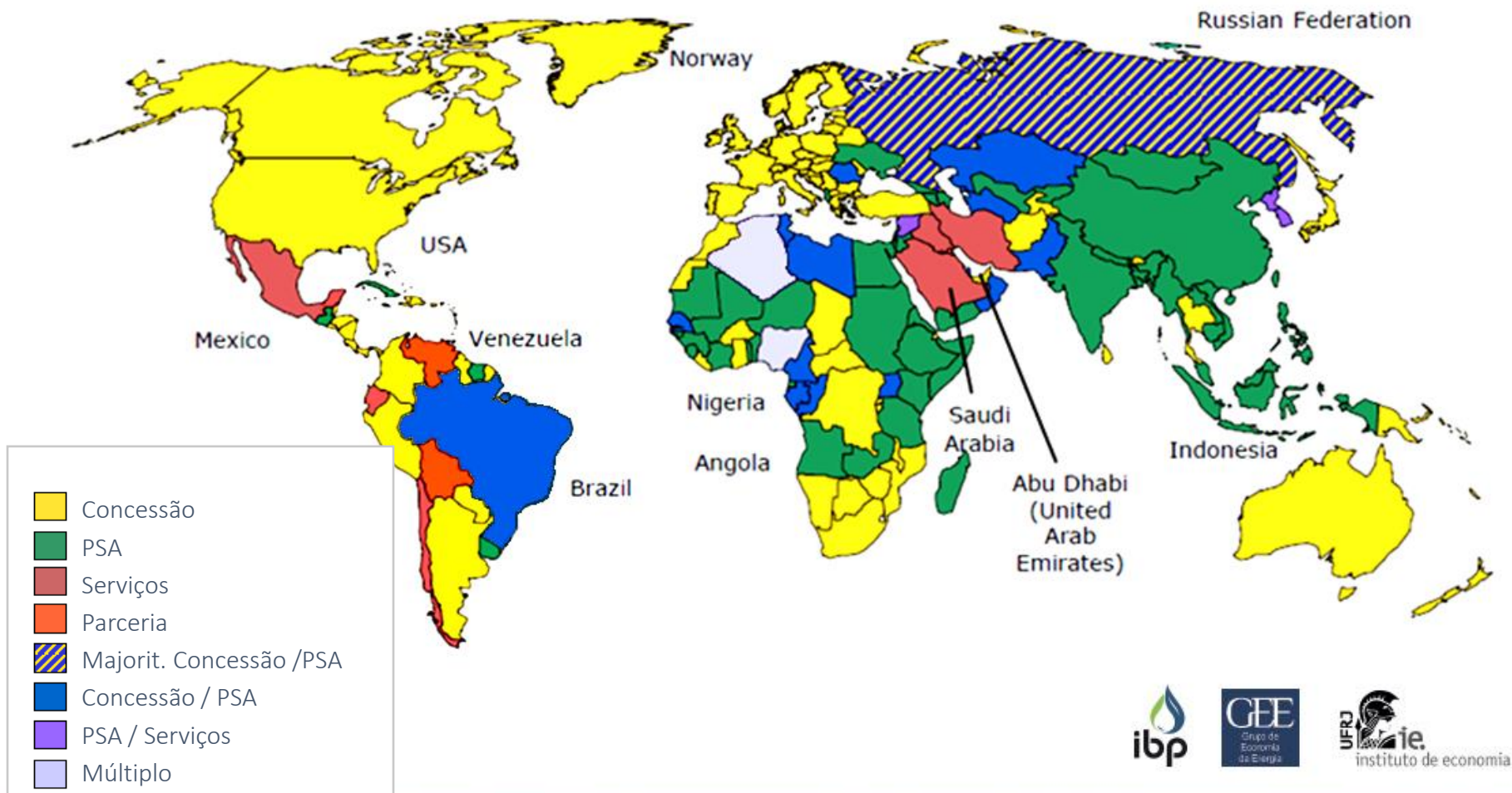


Formas de Aquisição



Aquisição de Direitos Petrolíferos

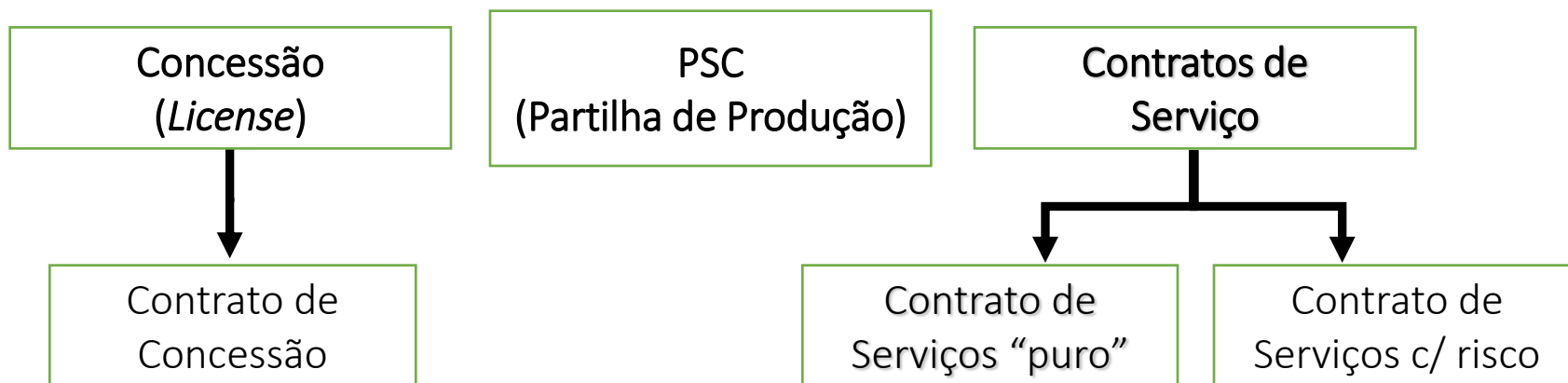
❖ Regimes adotados no Mundo



Aquisição de Direitos Petrolíferos

❖ Formas de associação entre países hospedeiros e companhias de E&P:

- Contrato de Concessão / Licença;
- Contrato de Partilha de Produção; e
- Contrato de Serviço



Lições de Fora

Comparação da Partilha no Brasil com outros países

- **Participação Direta do Governo**



Brasil: PPSA com 50% de voto no consórcio, presidente e poder de veto. Petrobras como operadora única com 30% (regra em revisão para troca de obrigatoriedade por direito de preferência)



Angola (partilha): Governo possui 50% de voto e presidente no consórcio. Pode determinar, caso a caso, a participação direta da Sonangol P&P



Noruega (concessão): Governo não tem voto no consórcio. Pode determinar, em áreas estratégicas, uma participação direta do estado (SDFI), tendo a Petoro como gestora dessa participação



Mundo: Nenhum outro país inclui uma empresa de economia mista como operador obrigatório



Lições de Fora

Comparação da Partilha no Brasil com outros países

- **Bônus de Assinatura**



Brasil: Lei de Partilha prevê bônus pré-determinado pelo governo



Noruega (concessão): Não há bônus de assinatura



Angola (partilha): O bônus é oferecido pelos licitantes e integra o critério de julgamento

Em Libra, o bônus elevado exigido pode ter desestimulado a oferta de um percentual de partilha maior ao governo, o que maximizaria os ganhos do país no longo prazo

Lições de Fora

Comparação da Partilha no Brasil com outros países

- **Royalties na Partilha**



Brasil: Lei de Partilha prevê royalties de 15%



Angola: Não há royalties em contratos de partilha



Guiné Equatorial: Royalties de acordo com o volume de produção, variando de 13% a 16%

Os royalties não determinam, per si, a maior ou menor vantagem de um determinado regime, mas compõem o balanço econômico-fiscal do contrato e podem, em conjunto com as demais imperfeições do nosso regime, agravar a sua falta de atratividade

O(s) modelo(s) brasileiro(s)

Modelos Brasileiros

Partilha / Concessão

	PARTILHA	CONCESSÃO
Produção	- Repartida entre país e empresa	- 100% para a empresa
Controle	- Operação obrigatória da Petrobras (lei em revisão para troca de obrigatoriedade por preferência) - Participação da PPSA no consórcio	- Sem participação direta do país
Bônus de Assinatura	- Valor pré-definido	- Determinado pela empresa como elemento da oferta
Retorno ao País	- Royalties de 15% - Lucro em Óleo (parcela do país na produção) - Menos tributos	- Royalties de 10% - Participação especial (percentual variável) - Mais tributos
Retorno à Empresa	- Custo em Óleo (reembolso dos custos) + Lucro em Óleo (sua parcela na produção)	- Produção

Governança

Partilha

- Participação obrigatória da PPSA representando a União no consórcio formado entre a PPSA e as demais empresas contratadas no Contrato de Partilha. A PPSA pode indicar 50% dos membros no comitê operacional, o presidente e ainda possui voto de qualidade para determinados assuntos.
- A PPSA, embora parte do comitê operacional, legalmente, não se responsabiliza por qualquer dano que suas decisões venham a causar.
- Petrobras deve ser Operadora em todos os blocos e possuir uma participação mínima de 30% (ponto sendo revisto no Congresso – expectativa que seja vetado até o final de novembro).

Concessão

- Maior controle do concessionário nas operações realizadas no âmbito da concessão.
- Não há ingerência estatal na condução das atividades da empresa ou das operações.

Conteúdo Local

Partilha

- Fixo e pré-determinado pela ANP no edital de licitação.
- Contratadas não podem alterar os percentuais.

Concessão

- Percentuais globais de Conteúdo Local na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento, ofertados por ocasião da licitação, compreendidos entre os valores mínimos e máximos estipulados no edital, bem como percentuais mínimos relativos a itens indicados, definidos pelo concessionário na licitação e superiores a valores estabelecidos no edital.
- Concessionários controlam o valor oferecido quando da licitação.

Modelos Brasileiros

Análise crítica - Concessão

- Regime relativamente simples e fundado em regras claras. Incentiva a livre iniciativa e concorrência, mas prevê um amplo grau de fiscalização pela ANP ao longo de todas as etapas
- Resultados: Responsável pelo crescimento exponencial da indústria desde sua implementação. O sucesso do modelo em estimular a indústria é incontroverso.
- Crítica: Permite pouca flexibilidade na fixação de royalties, seja para reduzir (marginais) ou aumentar (campos gigantes). Além disso, a atual regulação de participações especiais merece alguns aperfeiçoamentos e esclarecimentos

Modelos Brasileiros

Análise crítica - Partilha

- Partilha: O modelo brasileiro é mais complexo, ainda com algumas lacunas e regras atípicas que geram insegurança e reduzem o interesse de investidores
- Resultados: Houve apenas um consórcio na licitação de Libra e novas licitações foram limitadas em razão da operação única
- Principais Críticas:
 1. Operação única limita o Pré-Sal e reduz a competitividade
 2. Controle da PPSA: A PPSA indica o presidente do OPCOM, tem metade dos votos e poder de veto

Modelos Brasileiros

Problemas na interação de 2 regimes - Definição de pré-sal

- Definição de pré-sal: A Lei de Partilha define a área do pré-sal como um polígono delimitado por coordenadas geográficas. Essa definição ignora a natureza geológica da camada:
 - Há inúmeras jazidas de pós-sal dentro do polígono do pré-sal
 - Um reservatório na camada do pré-sal não significa, necessariamente, um reservatório de grande volume ou produtividade
 - Uma melhor definição permitiria a licitação de áreas de pós-sal dentro do polígono do pré-sal, sem afetar o Regime de Partilha
 - Exclusão da Área do Pré-Sal: Alternativamente, a lei poderia tratar apenas de áreas estratégicas, estando elas no pré-sal ou não. A determinação do regime a ser adotado seria feita pelo CNPE no caso a caso, tomando por base a relevância da área sob ponto de vista estratégico

Modelos Brasileiros

Problemas na interação de 2 regimes - Unitização

- No Brasil, uma unitização pode tomar configurações realmente complexas, envolvendo áreas sob diferentes regimes (Partilha, Concessão e, até mesmo, áreas de Cessão Onerosa ou Contratação Direta) e áreas não contratadas
- Há uma série de questões com relação à unitização entre áreas sob regimes diferentes, incluindo como conciliar a operação única da Petrobras, a participação/carrego da PPSA, contabilização de custos, conteúdo local, etc
- Em unitizações envolvendo área sob partilha e área não contratada no pré-sal, a PPSA atua nos dois lados, como gestora no Contrato de Partilha e como parte no AIP, assumindo amplo poder sobre as negociações

Competitividade



- Concessão e partilha podem permitir níveis de atratividade, retorno econômico e controle estatal equivalentes, dependendo de como forem estruturadas (sendo certo que a partilha exige maior custo indireto para manutenção pelo país contratador)
- Exemplos bem sucedidos demonstram que é possível a um país estabelecer um modelo que permita, conforme necessário, maior ou menor retorno ou controle estatal, de formas eficiente e sem prejuízo à segurança jurídica
- Mais do que o regime adotado, a indústria procura estabilidade, segurança jurídica e índices de retorno compatíveis com os riscos assumidos

- Termos fiscais em potencial desvantagem quando comparados com outras regiões, em relação ao investimento de capital;
- Grande parte dos países está modificando seus regimes fiscais, de modo a manter a competitividade;
- Simulações econômicas comparando o Brasil a outras províncias demonstram um impacto desfavorável para o Brasil.

- Para que o Brasil se mantenha competitivo no cenário internacional, os seguintes fatores devem ser observados:

- A continuidade do REPETRO em 2019 é um grande estímulo à competitividade, em ambos os regimes;
- Bônus de Assinatura e Políticas de Conteúdo Local factíveis e viáveis;
- Regularidade de leilões;
- Desburocratização para a entrada de investidores estrangeiros;

Outras sugestões e resoluções necessárias:

- Ajustes de royalties conforme preços e rentabilidade;
- Alterar a Tabela “Percentual Mínimo de Excedente em Óleo para a União” para criar faixas mais adequadas para um valor baixo do Barril de petróleo cru – à época do edital o barril estava em mais de USD 100;
- PPSA assumir responsabilidade por riscos que suas decisões venham a causar no âmbito das operações – melhor alocação de riscos para a projeção econômica das empresas;
- Área de Campo e Arbitragem;
- Tributos indiretos.



Conclusão

- Ambos os regimes possuem prós e contras.
- Não existe vantagem competitiva de um regime sobre o outro.
- A grande diferença está no ambiente jurídico-contratual atrelado a qualquer um dos regimes:
 - Segurança Jurídica;
 - Previsibilidade de investimentos; e
 - Proteção aos investidores.

Organização:



Parceiros:



Ciclo de Debates sobre Petróleo e Economia