

Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal

Os royalties do Pré-Sal e o empobrecimento do Nordeste

20 de junho de 2018

Paulo César Ribeiro Lima

Consultor Legislativo Aposentado da Câmara dos Deputados

Consultor – Advocacia Garcez

Constituição Federal

“Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

(...)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

(...)”

- O petróleo é um bem da União (povo brasileiro). Se o preço do petróleo sobe, seu dono deve ser beneficiado.**
- No Brasil, o dono perde com o aumento do preço do petróleo, pois ele impacta o preço dos combustíveis.**

Art. 20 da Constituição Federal

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...)

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Lei nº 9.847 de 26 de outubro de 1999

“Art. 1º A fiscalização das atividades relativas às indústrias do petróleo e dos biocombustíveis e ao abastecimento nacional de combustíveis, bem como do adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e do cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, será realizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou, mediante convênios por ela celebrados, por órgãos da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O abastecimento nacional de combustíveis é considerado de **utilidade pública** e abrange as seguintes atividades:

I - **produção**, importação, exportação, **refino**, beneficiamento, tratamento, processamento, transporte, transferência, armazenagem, estocagem, distribuição, revenda, comercialização, avaliação de conformidade e certificação do petróleo, gás natural e seus derivados; (...)”

Pré-Sal

- A descoberta dessa província na plataforma continental brasileira pode representar a agregação de reservas de **176 bilhões de barris de petróleo**, segundo trabalho dos professores Jones e Chaves da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.
- Esse volume é significativamente maior que as provadas reservas nacionais de petróleo de 12,8 bilhões de barris, em 31 de dezembro de 2017, segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP.
- Os **royalties** do Pré-Sal, sob o regime de partilha de produção, têm alíquota de **15%** do valor da produção. Admitindo-se que essa província produzirá **100 bilhões de barris de petróleo**, sob tal regime, os royalties equivalem ao valor de **15 bilhões de barris**.
- Admitindo-se um valor do barril de US\$ 65, as receitas de **royalties** seriam de **US\$ 975 bilhões**. Se esse valor for deduzido da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica – **IRPJ**, cuja alíquota é 25%, e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – **CSLL**, cuja alíquota é 9%, a renúncia fiscal seria de **34%**, o que corresponde a **US\$ 331 bilhões**.
- Com essa dedução, a **alíquota efetiva** de royalties para o Brasil não seria 15%, mas **9,9%**, o que equivale a 15% menos 5,1%. Adotando-se uma **taxa de câmbio de 3,2 Reais por Dólar**, a renúncia fiscal de IRPJ e da CSLL seria de **R\$ 1,06 trilhão**.

Lei da Partilha

- O art. 42 da **Lei nº 12.351, de 2010**, estabelece que, no regime de partilha de produção, são receitas governamentais os royalties e os bônus de assinatura.
- Nos termos do parágrafo 1º desse artigo, os royalties, com alíquota de 15% do valor da produção, correspondem à compensação financeira pela exploração do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos líquidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, **sendo vedado, em qualquer hipótese, seu ressarcimento ao contratado e sua inclusão no cálculo do custo em óleo.**
- O parágrafo 2º do art. 42 da Lei nº 12.351, de 2010, por sua vez, estabelece que o bônus de assinatura não integra o custo em óleo e corresponde a valor fixo devido à União pelo contratado, devendo ser estabelecido pelo contrato de partilha de produção e pago no ato da sua assinatura, sendo vedado, em qualquer hipótese, seu ressarcimento ao contratado.
- Observa-se, então, que esse artigo veda a inclusão tanto dos royalties quanto dos bônus de assinatura no custo e veda também, em qualquer hipótese, seus ressarcimentos ao contratado.

Lei nº 13.586/2017 – Medida Provisória nº 795/2017

- No entanto, o art. 1º da Lei nº 13.586, de 2017, permite que, genericamente, “**importâncias aplicadas**” nas atividades de exploração e produção possam ser deduzidas da base de cálculo do IRPJ e da CSLL.
- Assim sendo, somente os royalties do Pré-Sal podem gerar uma perda de arrecadação desses tributos da ordem de R\$ 1 trilhão, sem atualização a valor presente.
- Com relação aos bônus de assinatura, eles podem ser de R\$ 80,5 bilhões somente no ano de 2018, apenas pela licitação dos excedentes da cessão onerosa. Se esse valor for deduzido da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, como permitido pelo art. 1º da Lei nº 13.586, de 2017, haverá uma renúncia fiscal de R\$ 27,2 bilhões.
- Outras deduções:
 - valores dos ativos referentes a plataformas e equipamentos **arrendados**
 - determinados custos de **exploração** e avaliação
 - gastos com encargos financeiros e os **impairments**
- Dessa forma, **R\$ 1 trilhão é uma estimativa conservadora de potencial renúncia fiscal.**

Revogar o art. 1º da Lei nº 13.586/2017 para tributar a renda das empresas petrolíferas

Natureza do custo	Custo em óleo	Art. 1º da Lei nº 13.586
Bônus de assinatura	Não dedutível	Dedutível no período em que ocorrido
Custos de exploração	Dedutível ao longo da produção	Dedutível no período em que ocorrido
Custos de desenvolvimento	Dedutível apenas para os bens adquiridos	Dedutível pela formação de ativo
Custos de produção	Dedutível ao longo da produção	Dedutível no período em que ocorrido
Royalties	Não dedutível	Dedutível no período em que ocorrido
Encargos financeiros, custo de venda e outros	Não dedutível	Dedutível no período em que ocorrido
Impairment	Não dedutível	Dedutível no período em que ocorrido

Composição da renúncia fiscal

- Dessa renúncia de R\$ 1 trilhão, **R\$ 735 bilhões** são relativos ao **IRPJ** e **R\$ 265 bilhões** relativos à **CSLL**. A potencial renúncia fiscal de IRPJ poderá ter grande impacto nas receitas de Estados e Municípios, pois parte desse tributo é transferida para esses entes federativos, em razão do art. 159 da Constituição Federal.
- Da renúncia de R\$ 735 bilhões, 46% são perdas de arrecadação de Estados e Municípios e 3% são perdas referentes a programas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desse modo, a perda direta de **Estados e Municípios** seria de **46%** de R\$ 735 bilhões, o que corresponde a cerca de **R\$ 338 bilhões**.
- Dessa potencial perda de arrecadação de R\$ 338 bilhões de todos os Estados e Municípios, **R\$ 158 bilhões** seriam perdidos pelos **Estados** e **R\$ 180 bilhões** seriam perdidos pelos **Municípios**.
- Com base nas Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União – TCU nº 150, de 23 de março de 2016, e nº 157, de 30 de novembro de 2016, são apresentadas estimativas de redução de receitas, respectivamente, dos **Estados e Municípios** da Região Nordeste, em razão de os royalties do regime de partilha serem deduzidos da base de cálculo do IRPJ.

Estados

- Da perda de arrecadação de todos os **Estados**, de **R\$ 158 bilhões**, 49% seriam perdidos pelos **Estados de Região Nordeste**, o que representa uma perda de **R\$ 77,4 bilhões**.

Municípios

- Da perda de arrecadação dos **Municípios brasileiros**, de **R\$ 180 bilhões**, 86,4% são perdas dos Municípios do interior; 10%, das capitais; e 3,6%, dos Municípios destinados à Reserva.
- Assim sendo, dessa perda de arrecadação total de Municípios de R\$ 180 bilhões, 86,4% seriam perdidos por todos os **Municípios brasileiros do interior**, o que corresponde a **R\$ 155,5 bilhões**. Todos os Municípios do interior da Região Nordeste perderiam uma arrecadação de 34% de R\$ 155,5 bilhões, o que corresponde a uma perda de R\$ 53 bilhões.
- Da perda de arrecadação total de Municípios de R\$ 180 bilhões, 10% seriam perdidos por todas as capitais brasileiras, o que corresponde a R\$ 18 bilhões. Todas as **capitais da Região Nordeste** perderiam uma arrecadação de 48% de R\$ 18 bilhões, o que corresponde a uma perda de **R\$ 8,6 bilhões**.

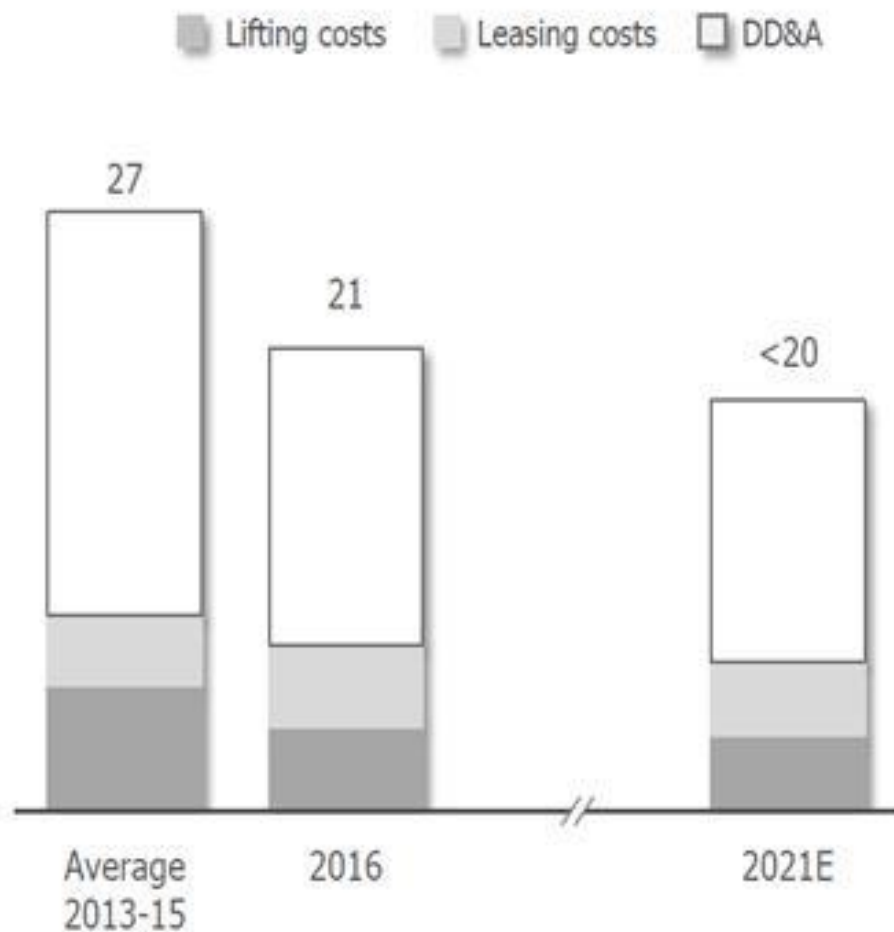
Perdas dos Municípios do Nordeste

- Da perda de arrecadação dos Municípios brasileiros, de R\$ 180 bilhões, 86,4% são perdas dos Municípios do interior; 10%, das capitais; e 3,6%, dos Municípios destinados à Reserva.
- Assim sendo, dessa perda de arrecadação total de Municípios de R\$ 180 bilhões, 86,4% seriam perdidos por todos os Municípios brasileiros do interior, o que corresponde a R\$ 155,5 bilhões.
- Os **Municípios do interior da Região Nordeste** perderiam uma arrecadação de 34% de R\$ 155,5 bilhões, o que corresponde a uma perda de **R\$ 53 bilhões**.
- Da perda de arrecadação total de Municípios de R\$ 180 bilhões, 10% seriam perdidos por todas as capitais brasileiras, o que corresponde a R\$ 18 bilhões.
- As **capitais da Região Nordeste** perderiam uma arrecadação de 48% de R\$ 18 bilhões, o que corresponde a uma perda de **R\$ 8,6 bilhões**.

Conclusões

- A **flexibilidade e abrangência** das deduções previstas no caput do art. 1º da Lei nº 13.586, de 2017, poderá gerar uma grande perda de arrecadação de IRPJ.
- A perda de recursos dos **Estados e Municípios** pode ser de **R\$ 338 bilhões** e a da **União** pode ser de **R\$ 662 bilhões**, apenas pelo fato de os royalties serem deduzidos da base de cálculo do IRPJ.
- No caso da **Região Nordeste**, a produção da província do Pré-Sal, sob o regime de partilha de produção, poderá significar uma perda de receitas de **R\$ 141,4 bilhões** decorrentes da ausência de repasses do IRPJ.
- A tão celebrada **descoberta do Pré-Sal** pode significar um **empobrecimento** dos Estados e Municípios do **Nordeste**.
- É importante ressaltar que, nessa Região, vivem mais de **8 milhões de brasileiros abaixo da linha de pobreza extrema**.

Technical costs¹ (\$/boe)

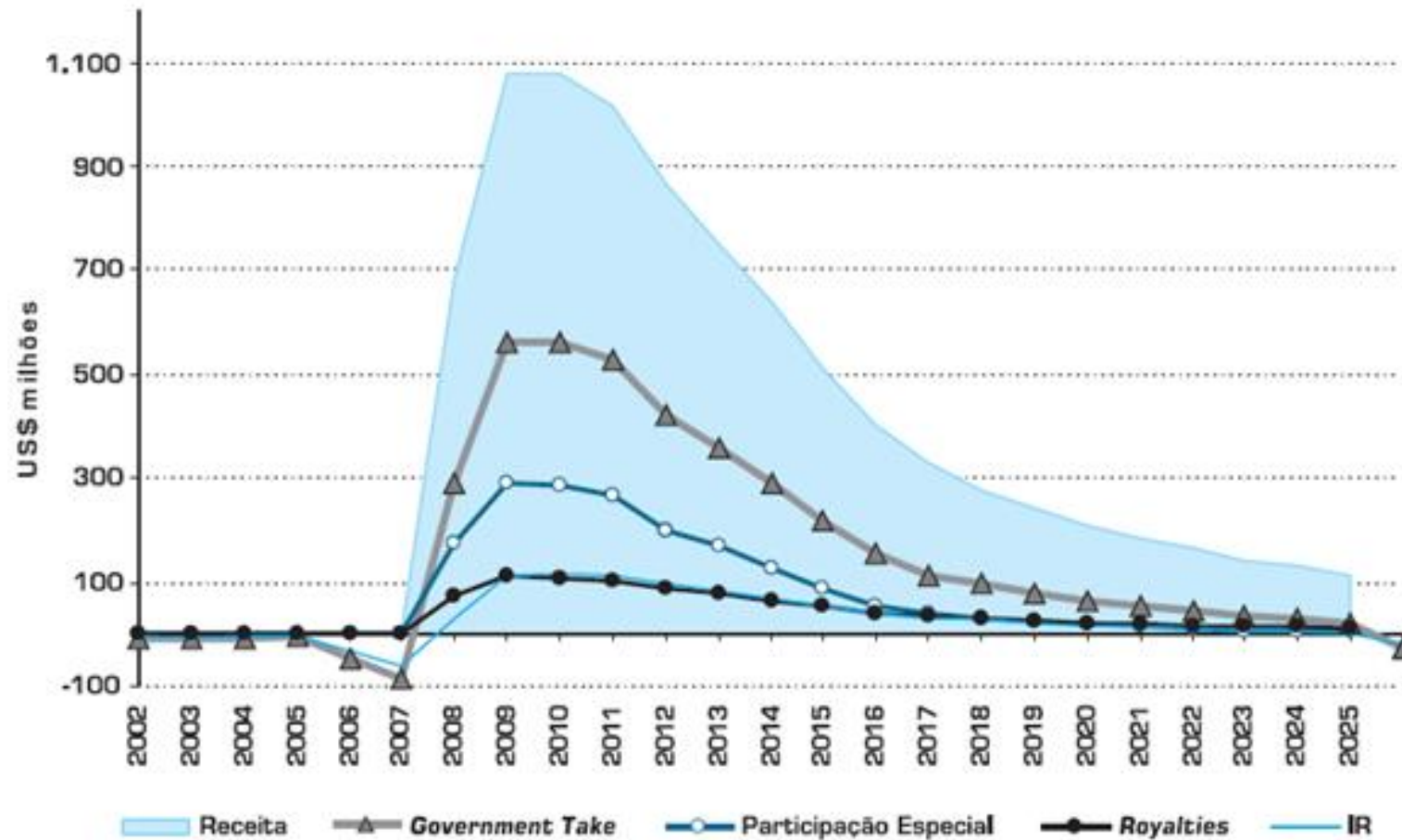


- Reservoir characteristics and project scale driving Brazil technical costs close to \$15/boe
- Potential from further capex and opex optimisation
- Lifting costs expected to be under \$5/boe by 2020

Margem de lucro (operacional) com valor do barril a US\$ 71: 100%

¹Technical costs based on group working interest production (excludes royalties, overheads and oil taxes).

Participação governamental em campos gigantes



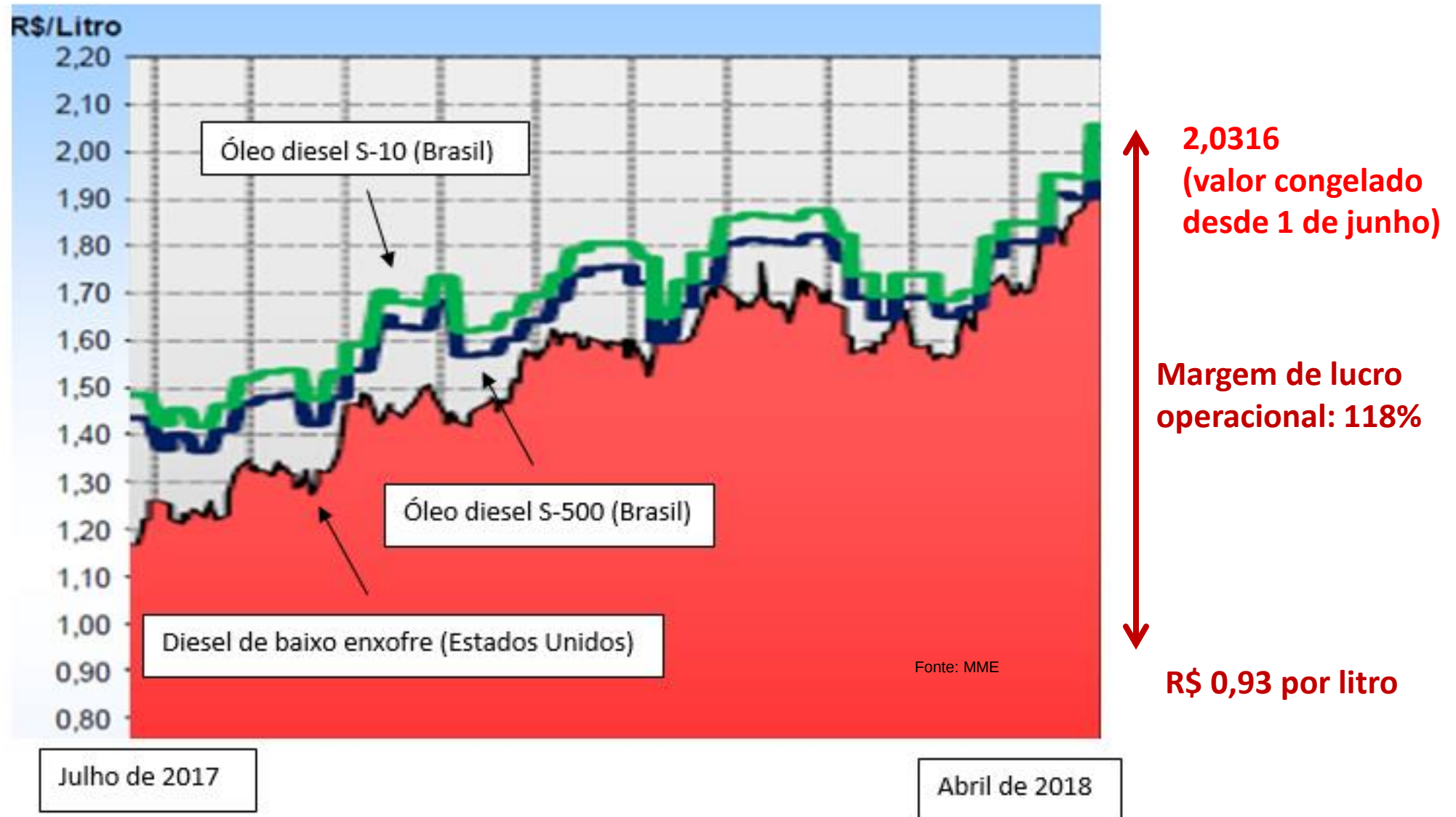
Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132006000200008. Acesso em 2 de junho de 2018.

Custos de produção do óleo diesel pela Petrobrás

- O preço mínimo do petróleo para viabilização dos projetos do Pré-Sal (break-even ou preço de equilíbrio), que era de US\$ 43 por barril no portfólio da Petrobrás de três anos atrás, caiu para US\$ 30 por barril
- O custo de extração do Pré-Sal já é inferior a US\$ 7 por barril
- Adicionados ao custo de extração outros custos como depreciação e amortização, de exploração, de pesquisa e desenvolvimento e de comercialização, entre outros, o custo total de produção pode chegar a US\$ 20 por barril
- Custo médio do refino é de US\$ 3 por barril
- Custo de produção do óleo diesel, com participação governamental direta (US\$ 17 por barril), é da ordem de US\$ 40 por barril (R\$ 148 por barril)
- Como um barril tem 158,98 litros, o **custo de produção do óleo diesel é de cerca de R\$ 0,93 por litro**

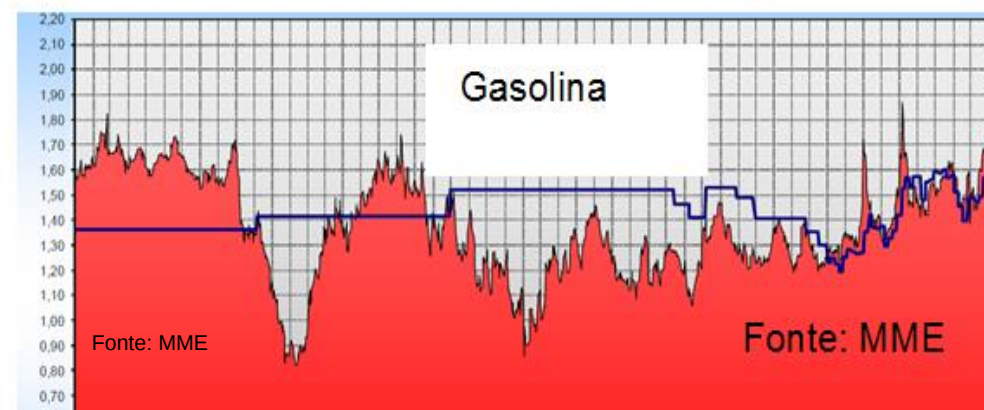
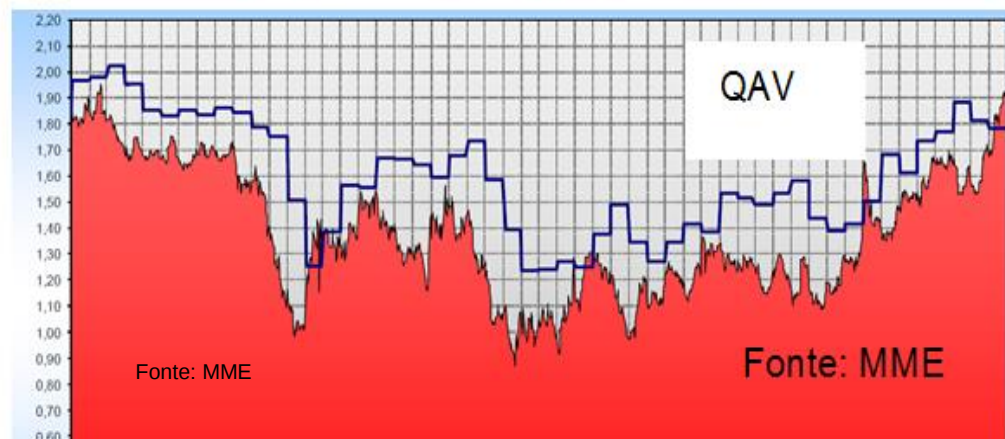
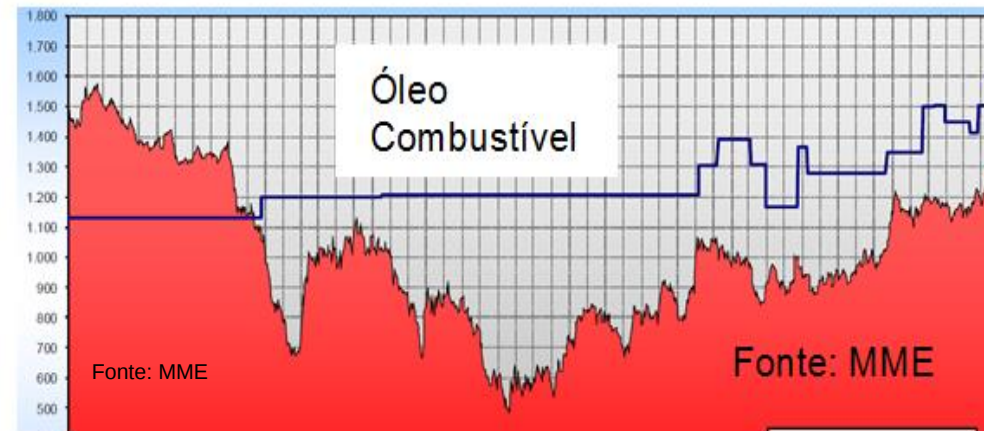
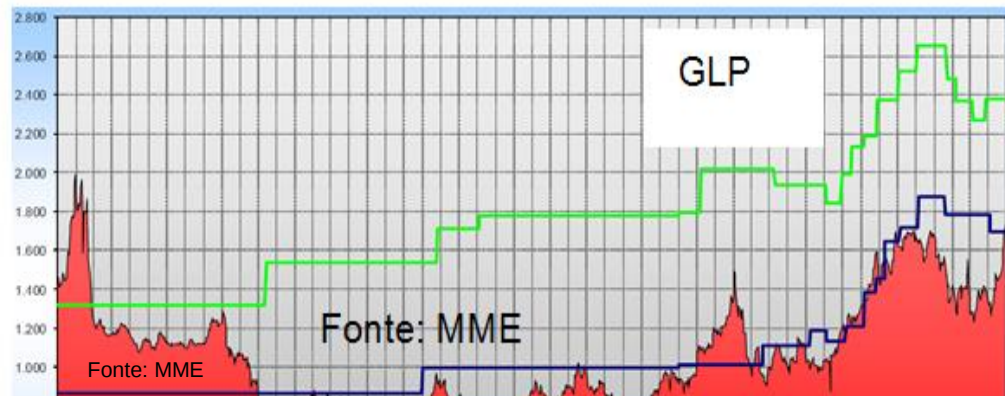
Evolução dos preços do óleo diesel depois da nova política da Petrobrás

(custo na refinaria = preço no mercado internacional + internação + risco)

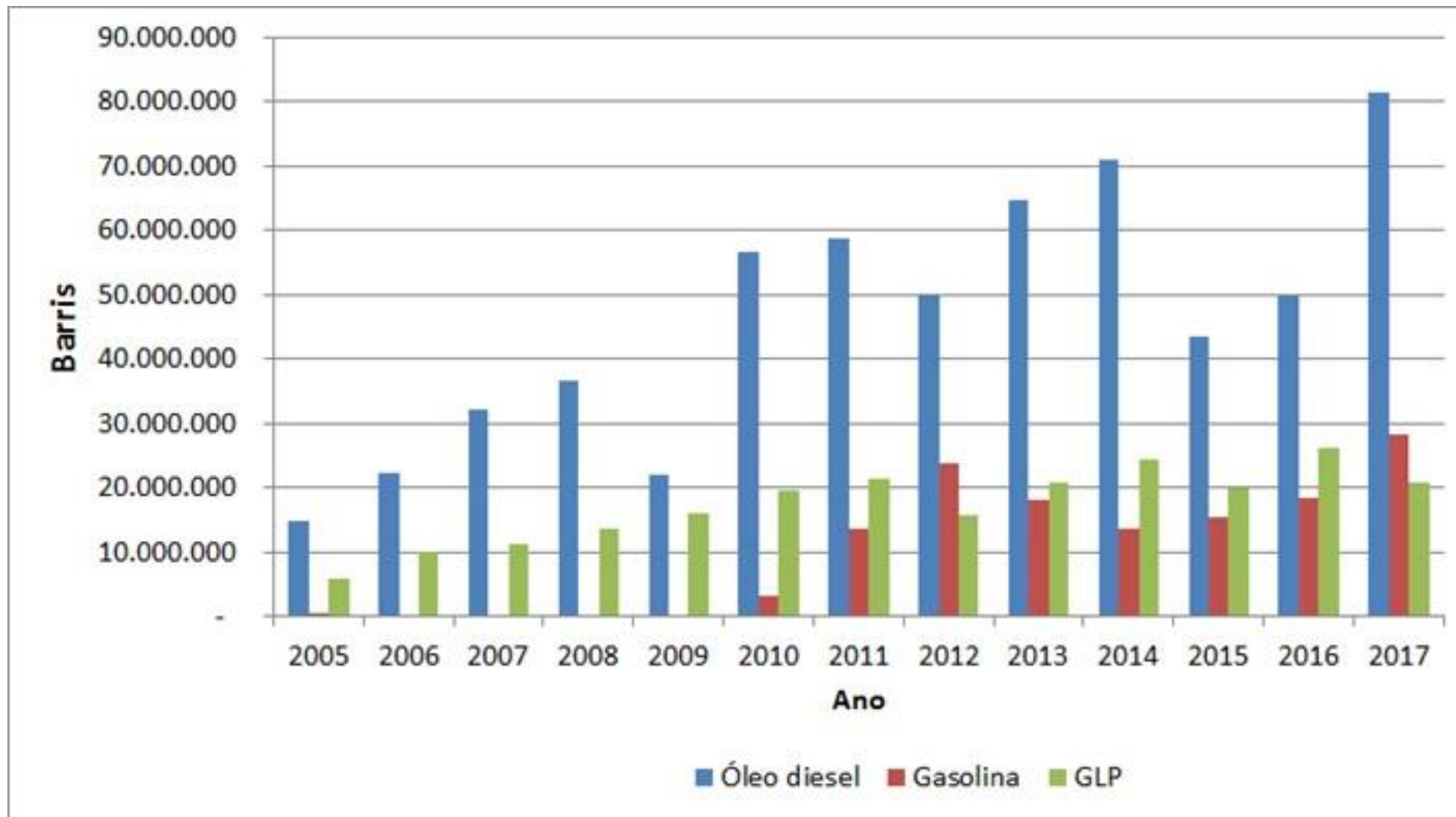


Evolução dos preços da Petrobras e no Golfo (Estados Unidos)

(de janeiro de 2014 a abril de 2018)



Evolução das importações de derivados básicos

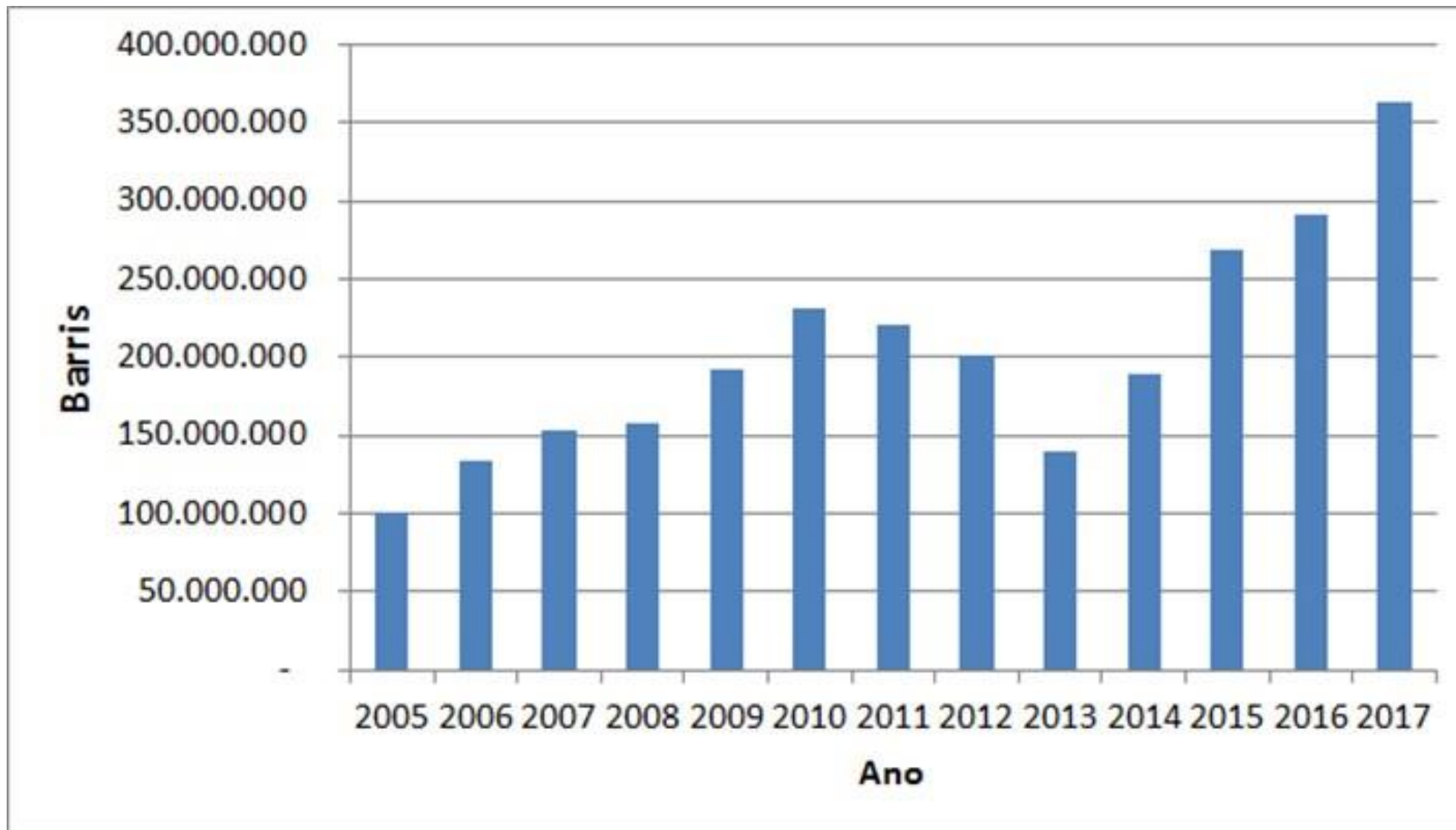


Nome	Ano	Cap. Autoriz. (bpd)	Volume Refinado nos últimos 12 meses (bpd)												Utiliz. da Capac. (1) e (2)
			abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	jan/18	fev/18	mar/18	
RIO GRANDENSE (RS)	1937	17.000	16.645	14.652	14.717	15.028	12.676	14.974	15.481	15.315	14.918	15.258	15.263	15.222	89,5%
RLAM (BA)	1950	377.400	222.502	244.230	216.073	221.780	233.285	222.541	212.191	192.404	187.705	209.179	198.261	190.975	50,6%
MANGUINHOS (RJ)	1954	14.000	7.125	7.702	6.941	7.789	8.398	9.699	8.283	8.164	6.989	8.717	8.803	10.006	71,5%
RECAP (SP)	1954	62.900	50.955	48.477	53.958	47.249	51.890	58.996	51.641	48.745	44.325	46.279	46.471	47.047	74,8%
RPBC (SP)	1955	170.000	156.993	158.430	139.460	151.232	138.121	154.866	149.769	143.944	140.680	122.276	117.615	119.202	70,1%
REMAN (AM)	1956	46.000	29.818	29.649	29.142	28.598	27.600	31.261	29.951	30.445	26.881	27.505	26.603	28.696	62,4%
REDUC (RJ)	1961	251.600	192.026	181.821	192.492	103.436	149.359	198.706	222.917	182.433	197.825	197.517	188.774	149.056	59,2%
REFAP (RS)	1968	220.150	145.296	148.114	127.337	144.338	123.064	140.671	136.885	159.290	129.686	124.538	121.356	107.792	49,0%
REGAP (MG)	1968	166.000	143.011	151.575	144.898	155.505	155.022	144.477	88.931	140.951	140.409	126.174	124.741	139.429	84,0%
REPLAN (SP)	1972	434.000	306.253	349.695	333.264	319.419	313.801	342.666	336.326	345.380	291.074	295.467	312.612	363.867	83,8%
REPAR (PR)	1977	213.800	165.744	141.441	172.717	169.249	163.354	133.587	183.538	172.159	158.239	114.098	143.558	150.672	70,5%
REVP (SP)	1980	251.600	244.501	149.936	171.133	211.595	210.865	238.614	216.647	239.191	204.983	207.301	194.850	206.030	81,9%
UNIVEN (SP) ⁽³⁾	1992	9.158	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%
RPCC(RN)	2000	44.670	31.298	30.555	24.324	32.888	37.890	38.286	35.666	32.684	34.283	25.296	30.583	30.930	69,2%
LUBNOR (CE)	2007	10.378	1.047	7.778	8.941	8.575	9.369	9.594	9.679	9.286	9.649	8.784	6.682	6.969	67,1%
DAX OIL (BA)	2008	2.100	1.284	1.202	1.144	1.418	1.420	1.625	1.518	1.664	1.218	1.565	1.464	1.487	70,8%
RNEST (PE)	2014	100.000	82.013	70.603	73.606	69.188	70.781	83.396	80.463	79.491	65.787	70.597	68.929	61.738	61,7%
TOTAL		2.390.756	1.796.511	1.735.860	1.710.148	1.687.288	1.706.895	1.823.958	1.779.886	1.801.546	1.654.649	1.600.551	1.606.564	1.629.117	68,1%
			Queda no volume refinado em relação ao mês anterior						Aumento no volume refinado em relação ao mês anterior						
(1) A utilização da capacidade é a razão entre o volume refinado, no último mês, e a capacidade autorizada pela ANP. Ampliações das capacidades de refinarias estão sujeitas à confirmação por meio de testes operacionais.															
(2) De acordo com o Regulamento Técnico ANP nº1/2010, a utilização de capacidade de uma refinaria poderá exceder em até 2% a sua capacidade autorizada.															
(3) UNIVEN não opera desde abril de 2014.															

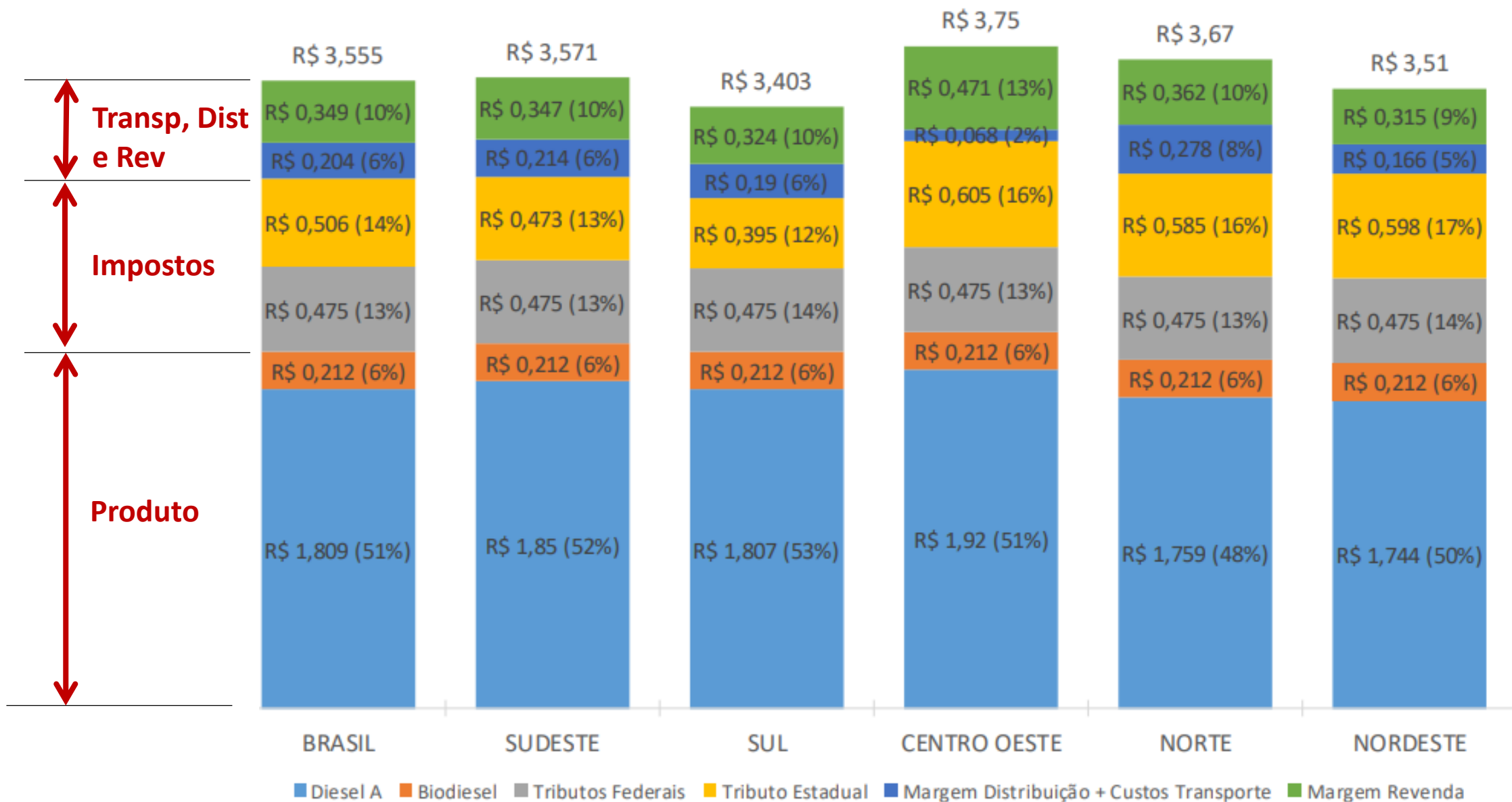
Fonte: MME

- A capacidade autorizado de refino no Brasil é de 2.390.756 barris por dia.
- Em março de 2018, o volume refinado foi de apenas 1.629.117 barris por dia.
- Foi utilizado, então, apenas 68,1% da capacidade de refino.

Evolução das exportações de petróleo cru

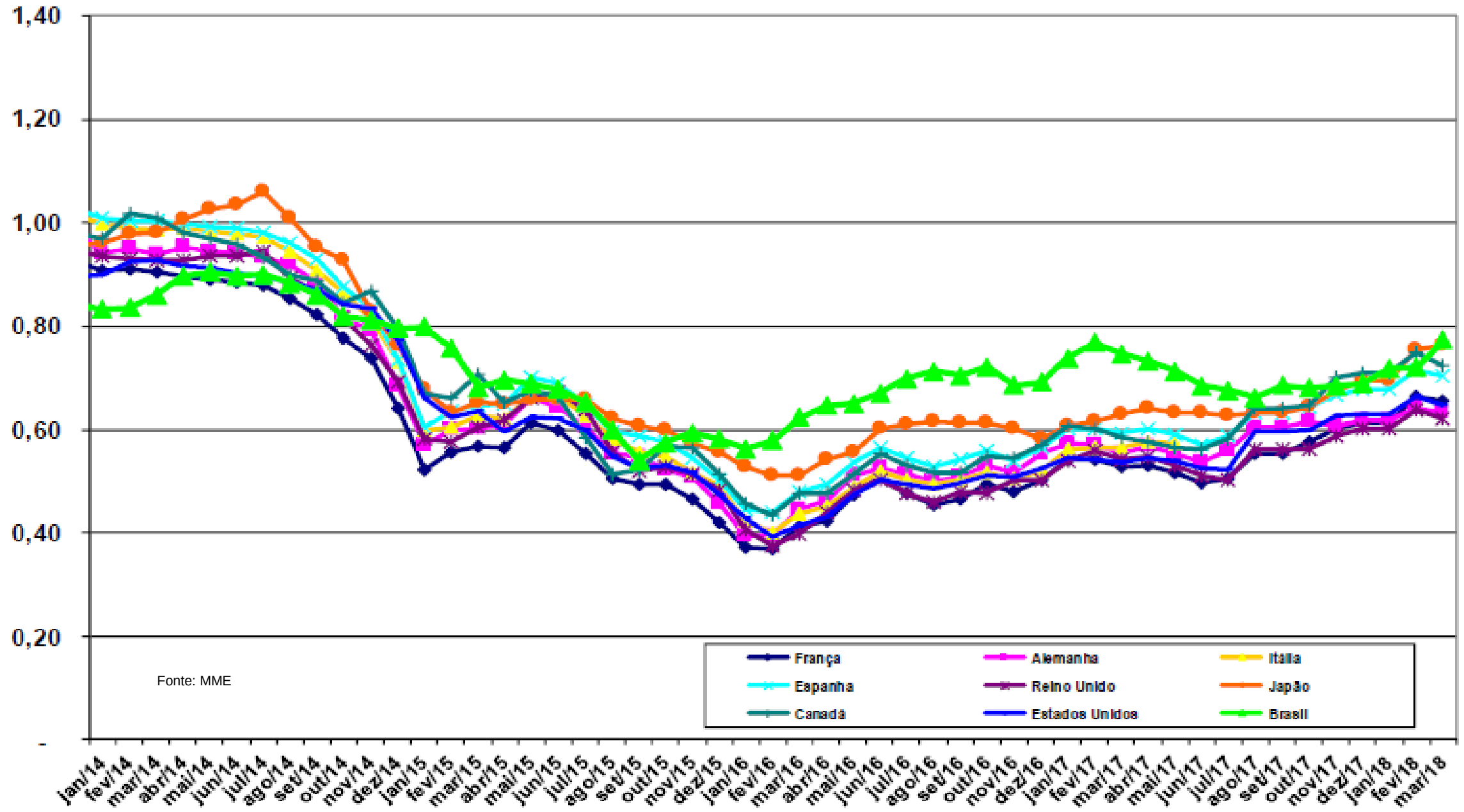


- Óleo Diesel S-10, composição do preço ao consumidor (R\$/litro e %): 22/04/18 a 28/04/18

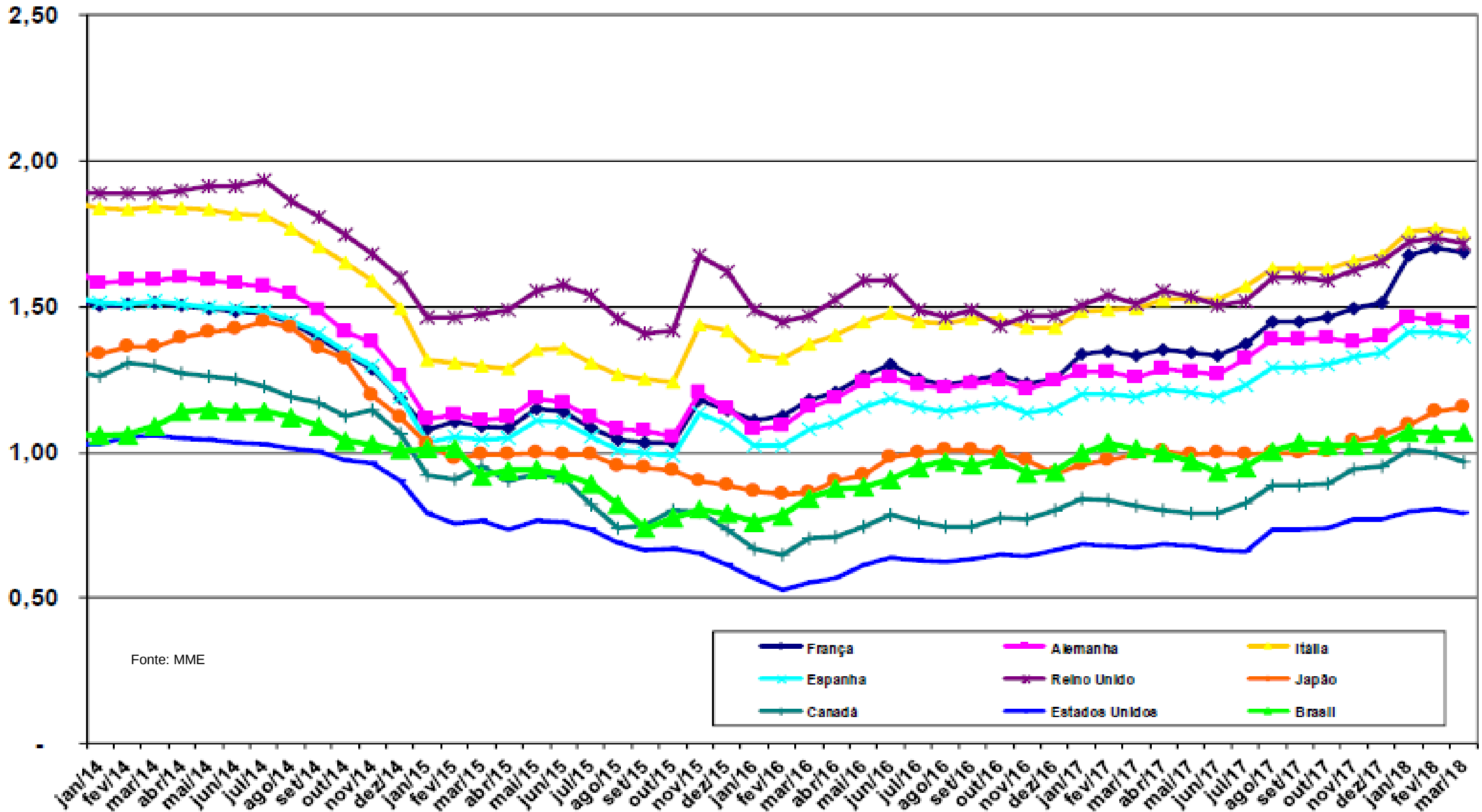


Fonte: MME

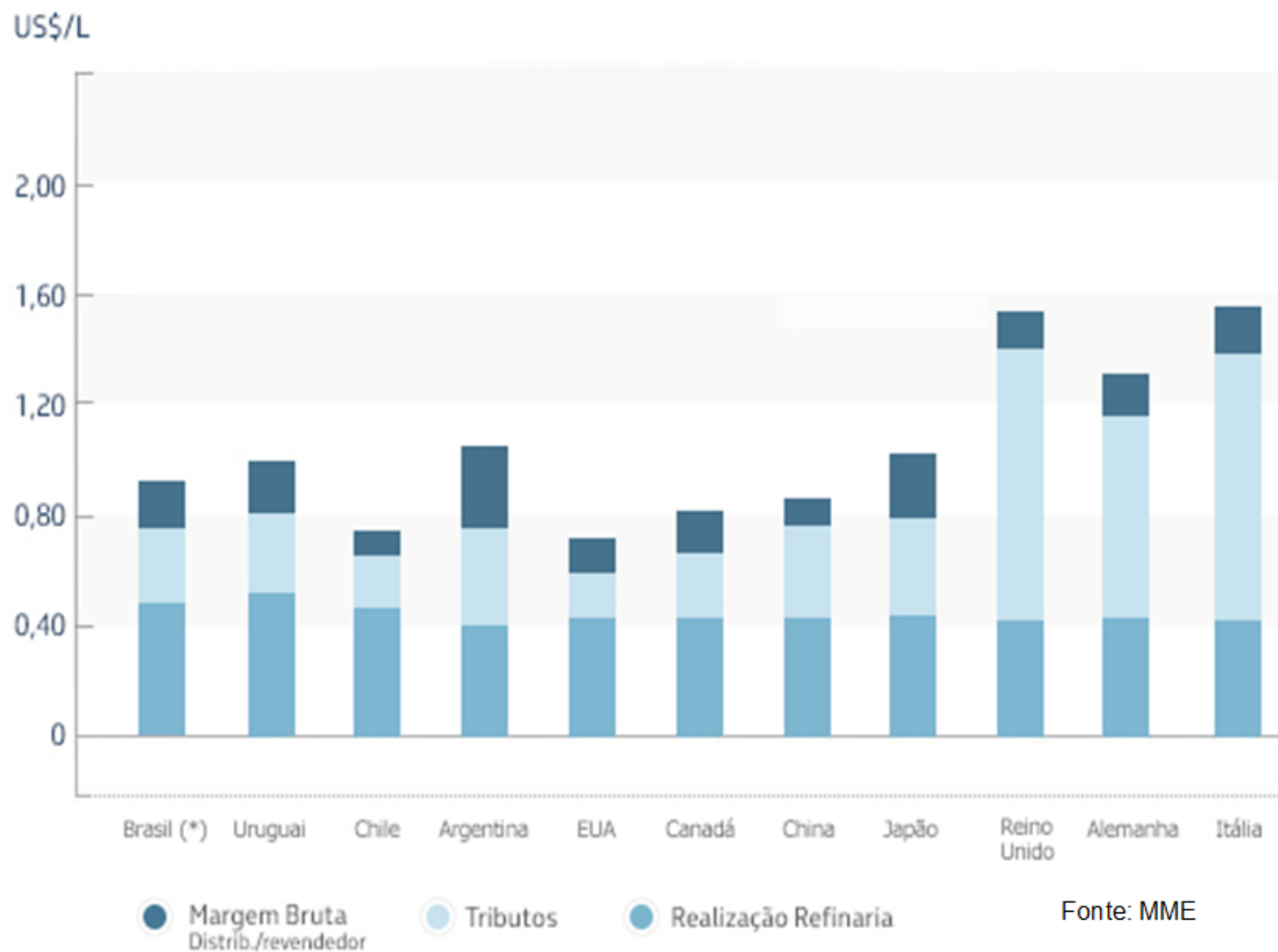
Óleo diesel para o consumidor sem tributos (Dólares por litro)



Óleo diesel para o consumidor com tributos (Dólares por litro)



Preço do óleo diesel em vários países



ALTERNATIVAS PARA A CHAMADA CRISE DOS COMBUSTÍVEIS

- Tributar a renda das empresas petrolíferas (revogar o art. 1º da Lei nº 13.586/2017)
- Tributar a exportação de petróleo cru
- Alterar a atual política de preços da Petrobrás
- Colocar as refinarias da Petrobras a plena carga

A renda empresas no Pré-Sal é muito elevada e o risco exploratório extremamente baixo, o que viabiliza o aumento da tributação.

Renúncia fiscal de mais de R\$ 1 trilhão com o art. 1º da Lei nº 13.586/2017

- Nos termos do art. 42 da Lei nº 12.351/2010, os royalties e bônus de assinatura não são dedutíveis.
- Contudo, diante da redação do art. 1º da Lei 13.586/2017, é possível interpretar que ambos configuram importâncias aplicadas nas atividades de exploração e produção.
- Considerando apenas os royalties, sua alíquota é de 15% do valor da produção no regime de partilha.
- Se a província do Pré-Sal produzir 100 bilhões de barris de petróleo sob o regime de partilha, os royalties equivalerão a 15 bilhões de barris. Considerando-se o valor do barril de US\$ 65, os royalties renderiam US\$ 975 bilhões.
- A renúncia fiscal seria de 34% sobre esse valor, 25% relativos ao IRPJ e 9% relativos à CSLL, o que representa US\$ 331 bilhões. A uma taxa de câmbio de 3,46 Reais por Dólar, **a renúncia seria superior a R\$ 1 trilhão, apenas para os royalties.**
- Como Estados e Municípios recebem 46% do IRPJ, o impacto para eles é de R\$ 338 bilhões. Em última análise, a alíquota efetiva de royalties seria de 9,9%, causando prejuízos bilionários à União, aos Estados e aos Municípios.
- **O leilão dos excedentes da cessão onerosa**, cujo bônus estimado é de R\$ 100 bilhões, geraria uma perda de **R\$ 11,5 bilhões** para Estados e Municípios (100 x 0,25 x 0,46) **já em 2018.**

Tributar a exportação de petróleo cru

- Incidência do Imposto de Exportação. A faixa de variação das alíquotas poderia ser, por exemplo, de 5% a 15%, em função da cotação do Brent.
- Para cotações do Brent abaixo de US\$ 40 por barril, a alíquota seria de 5%; para cotações de US\$ 40 a US\$ 60, a alíquota seria de 10%; e para cotações acima de US\$ 60 por barril a alíquota seria de 15%.
- Em 2017, a exportação líquida de petróleo cru foi de 309 milhões de barris. Se essa mesma exportação líquida ocorrer no futuro, em um período de 12 meses, se a cotação do Brent for de US\$ 70 por barril e se a taxa de câmbio for de 3,7 Reais por Dólar, a receita das empresas petrolíferas exportadoras de petróleo cru será de R\$ 80 bilhões.
- A essa cotação do Brent de US\$ 70 por barril, a alíquota seria de 15%.
- Assim a arrecadação de Imposto de Exportação seria de R\$ 12 bilhões. Esse valor poderia ser utilizado para reduzir as alíquotas, por exemplo, de PIS/COFINS incidentes sobre os combustíveis.
- Dessa forma, o Estado teria como fonte de receita uma arrecadação procedente das empresas petrolíferas (Imposto de Exportação) e, por outro lado, poderia desonerar o consumidor com a redução da alíquota de PIS/COFINS.

Alterar a atual política de preços da Petrobrás

- Os preços de realização nas refinarias da Petrobrás estariam submetidos a um teto mensal corresponde à média dos preços internacionais do mês anterior, por exemplo.
- Poderia, ainda, haver uma redução nesse teto, garantindo, contudo, uma alta margem de lucro operacional para a Petrobrás.
- Dessa forma, a estatal nunca praticaria preços acima do mercado internacional e as alterações dos preços dos combustíveis seriam periódicas.
- Como o Brasil não é autossuficiente em todos os derivados, seria necessária uma redução de tributos dos derivados importados, como óleo diesel e GLP, apenas para garantir o abastecimento nacional.
- Com essa redução tributária, os preços dos combustíveis importados ficariam compatíveis com os praticados pela Petrobrás.
- Essa redução de tributos poderia ser compensada pelo aumento da tributação da renda das empresas petrolíferas ou da tributação da exportação de petróleo cru.

Colocar as refinarias da Petrobrás a plena carga

- **Em 2014, as refinarias do País produziram 49,7 bilhões de litros de óleo diesel.**
- **Atualmente, é obrigatória a adição de 10% de biodiesel no óleo diesel comercializado.**
- **Em 2107, foram vendidos 54,8 bilhões de litros de óleo diesel**
- **$49,7 + 5,48 = 55,2$ bilhões de litros de óleo diesel B10**
- **Com as refinarias a plena carga, o Brasil estaria muito próximo da autossuficiência em óleo diesel B10**

Medidas do Poder Executivo: redução de Pis, Cofins e Cide, e subvenção

Antes da crise										
Pis	Cofins									
82,2	379,3	461,5								
Depois da crise										
62,61	288,89	351,5			0,11	Redução de Pis Cofins				
Zerou a Cide		50	0		0,05	Redução de Cide				
					0,16	Redução de Pis Cofins e Cide				
					0,3	Subvenção				
					0,46	Redução total (Pis Cofins Cide e Subvenção)				
			10%		90%	0,414				
			Biodiesel		Diesel					
		7 meses	Bilhões R\$							
0,3	50	29,16667	8,75		Subvenção					
0,16	50	29,17	4,6672		Redução de tributos					
			13,4172		Custo total da crise					

Conclusões

- **Falta de uma política pública com foco no interesse público**
- **O Estado permite deduções da base de cálculo do IRPJ e da CSLL e arrecada pouco**
- **Lucros empresariais muito altos**
- **É importante tributar a renda ou a exportação quando o preço estiver alto**
- **Medidas do Poder Executivo de subvenção e redução de tributos para garantir altos lucros empresariais não atendem ao interesse público**

W3 DECRETO Nº 9392 subvenção d...



W3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 838 M...



W3 DECRETO Nº 9391 Cide Pis Cofi...



W3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 839 M...

