



MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA

NOTA TÉCNICA Nº 92/2020/DEPG/SPG

PROCESSO Nº 48380.000199/2020-27

INTERESSADO: MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA - MME

1. OBJETIVOS

1.1. O objetivo desta Nota Técnica é expor propostas a serem submetidas a audiência pública, geradas no âmbito do Programa de Revitalização da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres (REATE 2020), ao modelo de oferta de áreas para exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural em bacias de fronteira exploratória terrestres, envolvendo a configuração dos blocos exploratórios e o rito contratual da Fase de Exploração, que visam propiciar o aumento do interesse e competitividade por estas áreas.

1.2. De posse dos subsídios advindos da consulta pública o Ministério de Minas e Energia (MME) poderá propor ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a edição de diretrizes a serem adotadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) na promoção das próximas rodadas de licitações para E&P de petróleo e gás natural envolvendo bacias de fronteira exploratória.

2. INTRODUÇÃO

2.1. O Brasil conta hoje com 129 empresas contratadas para exercer atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, pertencentes à 101 diferentes grupos empresariais, sendo 51 nacionais e 50 estrangeiros. São números tímidos quando comparado a mercados desenvolvidos como o dos Estados Unidos, com mais de 9 mil agentes independentes (IPAA, 2020). Tais diferenças não podem ser explicadas pelas condições naturais do nosso subsolo, pelo contrário, o Brasil possui uma diversidade ímpar de ambientes sedimentares propícios à geração e acumulação de hidrocarbonetos.

2.2. Entretanto, o Brasil conta com imensas áreas sedimentares terrestres pouco ou quase nada exploradas conhecidas como "bacias de fronteira exploratória", não possuindo quantidade de dados geológicos e geofísicos suficientes para se fazer uma avaliação confiável do seu potencial para descobertas de acumulações de petróleo e gás natural. Alguns dos entraves para investimentos em muitas dessas áreas consiste na sua localização, distante de centros consumidores, com dificuldades logísticas e de monetização, com grande carência de estruturas básicas como estradas, aeroportos, portos, refinarias, linhas de transmissão e dutos de transporte do hidrocarboneto produzido.

2.3. No cenário atual, onde prevalecem condições de baixa atratividade para áreas de fronteira exploratória, medidas governamentais são necessárias para se tentar atrair investimentos no menor prazo possível, sob pena dos recursos permanecerem terminantemente inexplorados.

2.4. Neste documento, serão apresentadas propostas, formuladas no âmbito do REATE 2020, ao modelo de oferta de áreas para E&P de petróleo e gás natural em bacias de fronteira exploratória terrestres. Pretende-se que estas propostas sejam levadas à público por meio de processo de consulta pública, com a finalidade de colher subsídios da indústria do petróleo e da sociedade em geral a respeito da pertinência e impacto para a atração de investimentos em se implementar as mudanças aventadas, além de outros subsídios que visem o aprimoramento do processo de licitação e contrato de concessão para a E&P de petróleo e gás natural em bacias de fronteira exploratória terrestres.

2.5. Constitui um dos princípios e objetivos da Política Energética Nacional (Art. 1º da Lei 9.478/1997) "promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos", sendo uma atribuição do CNPE (Art. 2º da Lei 9.478/1997) a proposição ao Presidente da República de políticas nacionais e medidas específicas destinadas a "promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País...".

2.6. Neste sentido, acredita-se que o instrumento sugerido é adequado para esta etapa preliminar em que se encontra o processo, onde ainda se estuda a viabilidade e benefícios eventualmente advindos da implementação das medidas aqui discutidas. A depender dos resultados dos estudos em andamento, o MME poderá propor ao CNPE a edição de diretrizes a serem adotadas pela ANP na promoção das próximas rodadas de licitações para E&P de petróleo e gás natural envolvendo bacias de fronteira exploratória.

3. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES AO MODELO DE OFERTA DE ÁREAS PARA E&P DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL EM BACIAS DE FRONTEIRA EXPLORATÓRIA TERRESTRES

3.1. Os tópicos seguintes descrevem e justificam as alterações pretendidas. Trata-se de material já amplamente divulgado em julho de 2020 por meio do "Relatório Subcomitê II - PD&I, Regulação e Políticas Públicas" do REATE 2020, disponível em <http://www.mme.gov.br/pt/relatorios-do-comite-reate-2020>.

Definição de “Blocos Regionais”

3.2. Bacias de fronteira exploratória se caracterizam pela baixa densidade de dados geofísicos e geológicos, dificultando a análise e decisão das empresas das porções ideais da bacia para aportar os investimentos.

3.3. Neste cenário, a divisão das oportunidades em muitos blocos de proporções reduzidas tende a diminuir a atratividade, primeiro porque o volume de dados geralmente não é suficiente para subsidiar a decisão técnica de qual ou quais dos blocos arrematar, segundo porque para cada um dos blocos de interesse a empresa terá que ofertar um bônus de assinatura e um programa exploratório mínimo (PEM), sendo vedada a transferência posterior do PEM entre os blocos arrematados, afastando potenciais interessados.

3.4. Desta forma, consideramos que para ter chances mais reais de sucesso em bacias de fronteira exploratória, em especial em suas porções que possuem potencial, mas ainda se encontram em estágio exploratório incipiente, é necessário investigar áreas bastante extensas. Julga-se que blocos de grandes proporções conjugam uma série de vantagens para as empresas de E&P e, portanto, possuem um maior potencial de gerar atratividade e, conseqüentemente, retornos para a União, a saber:

a. Não é necessário grande esforço prévio à licitação no estudo detalhado de cada bloco em oferta. Cada bacia de fronteira teria apenas alguns poucos blocos regionais à disposição e a avaliação preliminar poderia ser meramente de caráter regional, sobre o potencial prospectivo;

b. Em caso de concorrência, não se corre o risco de vencer a licitação em alguns blocos e perder em outros, gerando descontinuidade nas concessões. Este efeito pode ser significativo para a economia de escala adquirida por meio de levantamentos de caráter regional;

c. Vantagens no planejamento e execução de levantamentos geológicos ou geofísicos regionais, tão necessários nestas bacias;

d. Possibilidade de planejamento de estudos geológicos e geofísicos que sigam a lógica exploratória para áreas com baixa densidade de dados prévios, partindo-se da escala regional para a escala de semi-detalhe e detalhe.

3.5. O fomento à aquisição de dados regionais, com capital privado, por meio do modelo proposto é de grande interesse para o Brasil, tendo em vista que nos últimos anos os levantamentos de dados geológicos, geoquímicos e geofísicos básicos promovidos pela ANP foram descontinuados.

3.6. A ANP já desenvolveu, conforme exposto na Nota Técnica nº 16/2020/SDB-RJ (0439501), um detalhado trabalho visando identificar, com base na metodologia multicritério com dados georreferenciados, áreas de maior favorabilidade nas bacias de fronteira exploratória terrestres do Solimões, Amazonas, Parnaíba, Paraná, Parecis, São Francisco, Tucano Central e Tucano Sul, com a finalidade de embasar a proposição de blocos maiores do que o atualmente praticado pela ANP, visando o aumento da atratividade para investimentos em exploração e produção nessas bacias sedimentares.

3.7. A partir do resultado dessa análise multicritério, explicitados na Nota Técnica nº 16/2020/SDB/ANP-RJ, foram desenhados onze blocos exploratórios regionais, com áreas variando de cerca de 7.000 a 36.000 km², sendo oito aptos para oferta, considerando as restrições ambientais atuais. Para efeitos de comparação, foi analisada a área de blocos exploratórios concedidos em outros países, como por exemplo Oman, Emirados Árabes e Myanmar, também em bacias terrestres de Nova Fronteira. Constatou-se que os blocos sugeridos para oferta nas bacias brasileiras têm dimensões similares aos já concedidos em outros países, em situações análogas.

3.8. O referido trabalho pode servir de base para a proposição dos blocos para os próximos ciclos da Oferta Permanente nas Bacias de Fronteira Exploratória, sem prejuízo de eventuais ajustes considerados pertinentes quando da elaboração do Edital de Licitação. Em especial, poderia ser avaliada a possibilidade de expansão dos blocos já definidos para áreas contíguas e sem restrições de ordem ambiental, jurídica ou outras, mesmo que não sejam áreas consideradas de maior atratividade na Bacia. Nesta mesma linha, poderiam ser incluídos blocos na Bacia dos Parecis, que apesar do baixo grau exploratório e de conhecimento, conta com dados regionais e poço estratigráfico executados no âmbito do Plano Plurianual de Geologia e Geofísica da ANP. Isto se justifica pela própria concepção do modelo proposto para a Fase de Exploração, que pressupõe a realização de um programa exploratório partindo de escala regional para a de semi-detulhe e detalhe, com a devolução de áreas ao longo do tempo.

3.9. Além disso, anteriormente à implementação da nova configuração dos blocos exploratórios, é importante avaliar a pertinência da ampliação do tamanho dos blocos em regiões que, apesar de localizadas em bacias de nova fronteira, são atrativas, como, por exemplo, no depocentro da Bacia do Parnaíba, que, no modelo atual, vem se mostrando atrativa nos leilões de blocos exploratórios, além de se configurar como região com intensa atividade exploratória ao longo dos últimos anos.

Sobre bônus de assinatura para blocos regionais

3.10. A metodologia hoje utilizada pela ANP na determinação do bônus de assinatura mínimo leva em consideração a área do bloco. No modelo de “bloco regional”, com grandes dimensões, deve-se ter o cuidado de adequar o procedimento de forma a não estabelecer valores proibitivos, que terminem por afastar possíveis interessados em investir na exploração destas bacias.

Sobre taxa de retenção de área em blocos regionais

3.11. A taxa de retenção de área é fixada pelo Decreto nº 2.705/1998 em R\$10,00 (dez reais) a R\$500,00 (quinhentos reais) por quilômetro quadrado ou fração, por ano, para a Fase de Exploração, sendo este valor reajustado anualmente pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP - DI, da Fundação Getúlio Vargas.

3.12. O reajuste destes valores, desde a publicação do decreto até janeiro de 2020, segundo a ferramenta “calculadora do cidadão” do Banco Central do Brasil, configuram uma variação de R\$ 51,43 a R\$ 2.571,41 por quilômetro quadrado ou fração, por ano, para a Fase de Exploração.

3.13. Neste caso, ainda com o intuito de aumentar a atratividade para as bacias de fronteira exploratória terrestres, recomenda-se a aplicação de valor próximo ao mínimo estabelecido em Decreto para a retenção de área. Isto se justifica pela baixa prospectividade das bacias e as grandes dimensões propostas para os blocos exploratórios. Taxas de retenção mais elevadas podem desencorajar as possíveis empresas interessadas.

3.14. Uma outra medida relevante seria a previsão expressa no contrato de que o pagamento da taxa de retenção de área seria suspensa em caso de suspensão contratual motivados pelo atraso no licenciamento ambiental. Ocorre que, por se tratar de áreas de fronteira exploratória, há maior risco de enfrentamento de atrasos e impedimentos relacionadas ao licenciamento ambiental ou outras situações fortuitas, que podem acarretar em uma necessidade de suspensão contratual por razões alheias à vontade do concessionário. Nestas situações, a previsão de suspensão do pagamento da taxa de retenção de área enquanto perdurar a suspensão do contrato seria uma medida justa e benéfica à melhoria da atratividade para investimentos nestas áreas.

Fase de Exploração e Plano de Atividades Exploratórias - PAEx

3.15. Para as rodadas de licitações mais recentes a Fase de Exploração é dada por um ou dois períodos exploratórios, cada um com prazos fixos e Programa Exploratório Mínimo - PEM ofertado ou pré-definido. Para o primeiro período exploratório ou período único, o PEM consiste no cumprimento das Unidades de Trabalho - UTs ofertadas na licitação do bloco. As UTs são convertidas em atividades, como levantamentos geofísicos, levantamentos geoquímicos, perfuração de poços, dentre outros, conforme previsão do Edital de Licitação. Para o segundo período exploratório, o PEM é pré-definido e consiste na perfuração de um poço exploratório, atingindo um objetivo estratigráfico mínimo também definido no Edital de Licitação.

3.16. O novo modelo proposto para a Fase de Exploração em bacias de fronteira exploratória terrestres visa introduzir um sistema que priorize a sistemática da pesquisa exploratória em áreas de baixo conhecimento geológico.

3.17. Uma das propostas seria que a Fase de Exploração fosse conduzida por meio de Planos de Atividades Exploratórias - PAEx, de forma similar ao Plano de Avaliação de Descoberta - PAD tratados atualmente pela Resolução ANP nº 30/2014. Seriam apresentados planos sucessivos, em etapas, cada um contemplando as atividades até onde pode-se ter alguma previsibilidade, conforme a evolução dos trabalhos.

3.18. Propõe-se que cada Plano de Atividades Exploratórias - PAEx contenha, no mínimo:

- a. Objetivo(s);
- b. Atividade(s) mínima(s) comprometida(s) - PEM;
- c. Outra(s) atividade(s) previstas;
- d. Cronograma de realização das atividades;
- e. Cronograma de devolução de áreas em função dos resultados;
- f. Periodicidade proposta para apresentação de informações gerais à ANP sobre o andamento do Plano de Atividades Exploratórias;
- g. Previsão de conclusão do atual Plano de Atividades Exploratórias com a devolução integral da área, ou apresentação do novo Plano de Atividades Exploratórias para a etapa seguinte e/ou apresentação de Plano de Avaliação de Descoberta;

3.19. O prazo inicial para a fase de exploração seria determinado de maneira proporcional ao PEM comprometido, ou seja, quanto maior fosse a oferta de Unidades de Trabalho ou de atividade exploratória específica, maior seria o tempo inicial concedido para a fase de exploração.

3.20. O prazo total da Fase de Exploração dependeria dos Planos de Atividades Exploratórias aprovados pela ANP.

Critérios para aprovação do Plano de Atividades Exploratórias

3.21. O Plano de Atividades Exploratórias proposto deve garantir a exploração efetiva de toda a área retida, com atividades condizentes com a etapa em que a Fase de Exploração se encontra - do regional para o detalhe.

3.22. Para cada novo Plano de Atividades Exploratórias apresentado, a ANP avaliará se os investimentos propostos são suficientes para a retenção da área pretendida. Caso a ANP julgue que não estão sendo propostos investimentos exploratórios suficientes em determinadas áreas, estas deverão ser devolvidas.

3.23. O cronograma previsto para realização das atividades deve ser condizente com o prazo necessário ao licenciamento ambiental, ao tempo de contratação dos serviços, ao tempo necessário à mobilização da equipe e equipamentos, assim como à realização efetiva da atividade, quando conduzidos por empresa diligente e determinada.

3.24. Períodos de estudos de dados, nos quais não ocorram aquisições de novos dados, são permitidos, entretanto não podem caracterizar a mera protelação da Fase de Exploração.

Sobre as garantias financeiras do PEM

3.25. Em relação às garantias para o PEM, o valor atualmente exigido para as áreas terrestres corresponde a 30% do valor do PEM ofertado. Importante avaliar a possibilidade de redução do percentual estabelecido, pois implicaria em redução dos custos de entrada, criando incentivos para participação de maior número de empresas nos empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás *onshore*.

4. CONCLUSÕES

4.1. Acredita-se que as propostas aqui expostas possuem algum potencial de aumentar a atratividade para investimentos em E&P de petróleo e gás nas bacias de fronteira exploratória no Brasil. Recomenda-se que este documento, em conjunto com a Nota Técnica nº 16/2020/SDB-RJ (0439501) em anexo, seja submetido ao processo de consulta pública para que se colha subsídios preliminares da indústria e sociedade a respeito das alterações pretendidas, visando o aprimoramento do processo. Em especial, pretende-se saber das empresas de petróleo se as alterações propostas tendem a melhorar ou não a sua predisposição para investir nas bacias de fronteira exploratória e se há sugestões sobre os tópicos abordados.

4.2. Ressalta-se o caráter preliminar de tal consulta pública, que teria a finalidade de embasar a proposição de diretrizes de política energética a serem emanadas pelo CNPE à ANP. De certo, os Editais e Contratos de Concessão, eventualmente modificados a partir desta iniciativa, serão naturalmente submetidos a novo processo de consulta e audiência pública pela ANP em momento oportuno.





A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://www.mme.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0439128** e o código CRC **D192C563**.
