

Regime Legal e Produção de Petróleo (*)

GLYCON DE PAIVA

(Conselho Nacional de Minas e
Metalurgia)

1) INTRODUÇÃO

Fundamentos do Direito Mineiro — Cinco são os conceitos que fundamentam os direitos mineiros possíveis: ocupação, *res nullius*, propriedade realenga, acessão e direito misto.

a) Conceito de ocupação: Quem descobre a mina é o seu proprietário. Do direito de propriedade assim criado deriva o de escavar o solo e o de proibir que terceiro o faça. Segundo este conceito, a propriedade se conquista com o trabalho. A quem não trabalha na jazida, nenhuma porção se concede. Cada qual faz seu o lugar que ocupa.

Tal é o direito existente, sob forma escrita ou tradicional, em quase todos os garimpos do mundo, tanto no passado como no presente: Califórnia, Austrália, África do Sul, Alasca, Brasil etc. É o único direito mineiro possível nas sociedades primitivas, nas fronteiras pioneiras dos países em processo de civilização, e é idealmente aplicável na exploração dos depósitos plácéricos extensos e pouco profundos e até das camadas de carvão mal cobertas e horizontais ou sub-horizontais ou outras camadas sedimentares da mesma natureza.

A lei brasileira que dispõe sobre a garimpagem, decreto-lei n.º 466, de 4 de junho de 1938, não fala do conceito de ocupação, mas permite que ele viva à sombra do seu art. 3.º.

(*) Ao publicar o presente artigo do Dr. Glycon de Paiva sobre "Regime Legal e Produção de Petróleo", abre o Instituto Brasileiro de Economia uma exceção aos princípios que têm até agora orientado a escolha dos trabalhos publicados nesta Revista, os quais têm sempre versado temas de teoria econômica, pura ou aplicada. Justifica-se a exceção no caso do trabalho do Dr. Glycon de Paiva, escrito a pedido do Instituto, tanto pela extrema relevância do assunto como pela competência e autoridade do autor.

“A garimpagem poderá ser exercida, livremente, nos rios públicos e terrenos devolutos”.

b) Conceito *res nullius* — Sob o regime de *res nullius* não pertencem as minas nem ao Estado nem aos particulares, cabendo, entretanto, ao Estado, atribuir a propriedade delas a pessoa que escolher, dentro de limites determinados. A concessão é acompanhada de título, onde se discriminam direitos e encargos. Simplesmente tutor da riqueza mineral pública é o Estado, acrescentando às suas funções essenciais de mantenedor da ordem jurídica a de intervir no que se refere à economia mineral.

É negado ao Estado tal faculdade pela escola econômica liberal: *nemo dat, quod non habet, nec plusquam habet*.

c) Conceito realengo: — Sob o regime de direito realengo, ao Estado pertencem as minas, onde quer que existam. Ele as explorará diretamente ou por interposta pessoa, mediante concessão. Sob tal regime não existe propriedade territorial completa e independente. A propriedade acha-se enfeudada por tudo aquilo não expressamente concedido. Recém-descoberta, a jazida é bem excluído dos haveres do superficiário. O regime foi adotado pela Convenção Francesa, que pôs “as minas à disposição da Nação”, base do direito mineiro francês. Vigorou o conceito em toda nossa história colonial e imperial, embora, neste período, tenham havido discussões sobre caracterização do direito mineiro brasileiro.

d) Conceito de direito misto: — É combinação do regime de concessões com o de ocupação. O superficiário lavra as minas existentes em sua propriedade independente de concessão. Se terceira pessoa descobrir uma mina em propriedade do superficiário tem este direito de prelação. Findo o prazo, sem proveito, o inventor faz jús à concessão, indenizando o superficiário.

e) Conceito de acessão: — Regime do direito territorial em que a jazida é dependência do solo: é a concepção do direito romano sobre o reino mineral e também o da escola fisiocrática, assim como dos países de economia clássica. Adotada também na Inglaterra e Estados Unidos e, outrora, na Rússia czarista. A propriedade alcança, neste regime, *usque ad coelum et usque ad inferos*. O superficiário não pode ser constituído em mora pela sua inércia em lavrar o subsolo.

Decorre o direito do conceito de aproveitamento dos frutos por parte do superficiário. *Fructus est quidquid ex re nasci et*

renasci solet. Os romanos, criadores do conceito, imaginavam que as minas se reproduziam: *Inque brevi spatio, quae sunt effossa reponit tempus, inexhausti servans alimenta metali*. Ainda no século XVII se acreditava que esse “breve spatium” mediava entre 30 e 40 anos!

Escolha de um Código de Minas — Depende inicialmente dos seguintes fatores o problema da organização de um Código de Minas, verdadeiramente útil a determinada nação:

a) Característicos da geologia nacional, dos hábitos da indústria mineira e das condições econômicas gerais;

b) característicos da doutrina esposada pela Constituição da aludida nação, relativamente ao conceito mineiro adotado; direito de ocupação, *res nullius*, direito realengo, direito de acesso, ou direito misto.

Quando não há conformidade com os aludidos característicos, impossível é realizar um Código de Minas. Foi o que entre nós aconteceu de 24 de fevereiro de 1891 até 10 de julho de 1934.

Cada modalidade de fundamentar a apropriação das minas depende de circunstâncias especiais:

a) Caracteristicamente adequado a países novos ou a fronteiras econômicas pioneiras das nações, parcialmente civilizadas, é o regime de ocupação. Convém êle à exploração de depósitos placerianos e de aluviões auríferos, diamantíferos, rutilíferos, e cristalíferos; aos depósitos a duas dimensões, em suma. De fato, os placers, extensos, facilmente, podem ser divididos em *datas* retangulares (*pertenência*, em castelhano; *claim*, em inglês) de área suficiente para o trabalho individual;

b) no extremo oposto ao regime de ocupação, situa-se o de acesso, que melhor se conforma a país mal mineralizado, ou a épocas da história em que o apêlo ao subsolo não teve a atual importância. Nascido em Roma, viveu esplendidamente na Inglaterra este direito, consolidado pela escola fisiocrática que preceitua regidos por leis naturais os fenômenos econômicos. É núcleo da economia da escola a produção agrícola. No quadro jurídico toma relêvo a propriedade privada. Da Inglaterra, foi levado aos Estados Unidos.

É clima mineiro, atualmente pedido pelo regime de acesso: — liberdade econômica elevada ao mesmo grau da liberdade de pensamento e da imprensa; produção diversificada pela agricultura, mineração e indústria; abundância de capitais; cultura

profissional generalizada; largo espírito associativo e acentuação da iniciativa prática dos habitantes;

c) entre ocupação e acessão, situa-se o regime de concessões, — por força do conceito *res nullius* ou do realengo.

Ambos são regimes convenientes a Estados economicamente intervencionistas, nos quais importa o fortalecimento do poder central, bem como a existência de fortes laços entre colônias e metrópole ou vigilância econômica sobre países industriais inclinados ao estabelecimento de benfeitorias mineiras em nações politicamente independentes, mas economicamente indefesas.

Preliminarmente, conhecer os determinantes históricos, econômicos e mineiros do país, para depois escolher o princípio de apropriação mineira que melhor se adapte às suas características, de acordo com a experiência de aplicação em outros povos. é tarefa precípua das assembléias constituintes.

Relembradas essas noções, vale a pena tentar elucidar as relações entre os regimes legais a que se submetem os diversos códigos de petróleo em vigência nos vários países e a participação desses países na produção mundial de combustível líquido.

Relação entre regime legal e produção de petróleo — O petróleo é, essencialmente, lavrado sob a égide de dois sistemas de apossamento do subsolo: o de acessão e o dominial ou realengo. Sob o último sistema, pode ser obtido sem que o Estado aja como produtor, ou, ao contrário, pode o combustível líquido provir, parcial ou totalmente, da ação direta do Estado como empresário.

As cifras seguintes, percentagens da produção mundial, indicam as várias hipóteses possíveis:

I)	Produção sob o regime de acessão	EE. UU.....	61.4
		Outros países.....	1.6
			<hr/> 63.0
II)	Produção sob o regime dominial	Venezuela.....	14.35
		União Soviética.....	6.21
		Iran.....	5.12
		Arábia Saudita.....	2.97
		México.....	1.86
		Iraque.....	1.18
		Rumânia.....	0.94
		Colômbia.....	0.86
		Argentina.....	0.72
		Outros países.....	2.82
			<hr/> 37.00

IIa) Regime dominial sem produção do Estado	Venezuela.....	14.35
	Iran.....	5.12
	Arábia Saudita.....	2.97
	Iraque.....	1.18
	Colômbia.....	0.86
	Outros países.....	1.52
		<hr/> 26.00
IIb) Regime dominial com produção do Estado	União Soviética.....	6.21
	México.....	1.86
	Rumânia.....	0.94
	Argentina.....	0.72
	Polônia, Tchecoslováquia, Bolívia, Chile, Brasil, Hungria, etc.	1.27
		<hr/> 11.00
IIa 1) Concessões do tipo "internacional concession"	Iran.....	5.12
	Arábia Saudita.....	2.97
	Iraque.....	1.18
		<hr/> 9.27
IIa 2) Concessões administrativas do tipo "chartered concession"	Venezuela.....	14.35
	Colômbia.....	0.86
	Outros países.....	1.52
		<hr/> 16.73

A produção de petróleo sob o regime de acessão não depende de leis especiais, sendo mínima a intervenção do poder público. A mesma liberdade existente no que concerne à atividade agrícola ou à pecuária estende-se ao terreno mineiro. — O direito do pesquisador de petróleo ou do produtor dêsse combustível decorre dos contratos de arrendamento livremente firmados com os proprietários da terra na região tida como petrolífera. A forma de pagamento da renda é uma cláusula contratual, variável em cada caso, embora sujeita a usos ou costumes gerais.

A intervenção do poder público se faz principalmente sentir para impedir desmandos do poder econômico, peculiarmente naquilo que se refere à política de conservação da riqueza mineral. Os excessos do poder econômico são facilmente coibidos pela educação do povo, cuja opinião arregimenta-se com facilidade pela palavra escrita ou falada, na defesa do bem social.

— De modo que êste ensaio de legislação comparada sôbre petróleo tem por objeto, essencialmente, os preceitos legais que regulam a produção sob o regime dominial.

— Sob êsse regime, acabamos de ver, a produção faz-se com ou sem a ação direta do Estado como produtor.

— O fato do Estado ser produtor direto de petróleo introduz características próprias no sistema legal. De outro lado, a ausência do Estado no campo da produção, isto é, a produção mediante utilização de serviços de terceiros, caracteriza outra classe de leis de petróleo.

Nesta classe há duas famílias legislativas distintas, conforme se trate de *concessão internacional* ou de *concessão administrativa*.

Na concessão internacional, o Estado, que age como se apenas pretendesse uma renda em dinheiro proveniente da riqueza mineral, é inteiramente substituído pelo concessionário na área contratada. — Não há legislação geral de petróleo, regulando as relações de concessionários com o poder público, mas um contrato específico definindo, uma vez por tôdas, o pacto firmado entre o Estado e um produtor de petróleo.

Também é reduzido o número de concessionários, dada a extensão das áreas concedidas. Assim, pelo contrato de 23 de maio de 1933 entre a *California Arabian Standard Oil Co.* e o govêrno da Arábia Saudita, a área concedida foi de 196 700 km², extensão comparável a do Estado do Paraná.

Pelo contrato de 21 de julho de 1939 a mesma companhia obteve outra área de 230 600 km², extensão comparável à do Estado de São Paulo.

Atualmente, a extensão concedida pelo rei da Arábia à *Arabian American Oil Company* cobre 1 130 000 km², extensão comparável à do Estado do Pará ou à de Mato Grosso. O contrato entre o Govêrno do Iran e a *Anglo Iranian Oil Company* cobre 260 000 km². A superfície total do Iraque que é de 430 000 km² foi coberta com apenas três contratos diversos.

Os *royalties* são elevados. O prazo de concessão é variável de 60 a 75 anos.

Em suma, em ensaio como êste, para elucidação do assunto entre brasileiros, nenhum interêsse oferece o estudo detalhado de um contrato de concessão internacional, o qual, em virtude da extensão concedida, e da sua latitude, significa uma voluntária alienação de soberania em troca de renda vultosa.

Resume-se pois o nosso propósito no estudo de uma legislação típica, no caso do Estado ser produtor de petróleo e de outra,

igualmente característica, do regime de concessão administrativa sem produção estatal.

A produção pelo Estado pode ser exclusiva (Rússia e México) ou pode ser concomitante com a produção privada (Argentina).

A ação do Estado produtor se faz sentir através de uma repartição do Governo, como é o caso russo com o *Comissariado de Combustível, Divisão do Petróleo*, e, em certa medida, o caso mexicano, com a *Dirección General de Minas y Petróleo*, ou por meio de autarquias como *Yacimientos Petrolíferos Fiscales* (Y. P. F.) (Argentina), ou ainda sociedades de economia mista, como *Petroleos Mexicanos S/A* (Pemex).

Dos quadros anteriores deduzem-se as seguintes tendências, quanto à produção atual:

a) A produção de petróleo faz-se principalmente sob o regime de concessão e, complementarmente, sob o regime dominial;

b) a produção estatal mal atinge um nono da produção proveniente de livre empresa;

c) no caso de produção por concessão, ainda predomina a que se faz sob regime de concessão administrativa.

Convém examinar o mesmo tema sob o aspecto não da produção, mas da reserva existente, reserva essa que condiciona a produção futura.

Os quadros seguintes representam o assunto sob esse ângulo. As cifras de reserva são relativas a 31 de dezembro de 1947 e vêm expressas em milhões de barris e, também, em percentagem da reserva total.

I)	<i>Reserva sob o regime de acesso (33,6%)</i>	EE. UU.....	23.066
		Canadá.....	125
			23.191
II)	<i>Reserva sob o regime dominial (65,8%)</i>	Iran.....	9 500
		Venezuela.....	8 500
		Iraque.....	7 500
		União Soviética.....	6 000
		Arábia Saudita.....	6 000
		Kuwait.....	5 000
		México.....	1 200
		Indonésia.....	800
		Rumânia.....	500
		Colômbia.....	362
		Bahrein.....	300
		Quatar.....	250
		Argentina.....	200
		Peru.....	200
		Trinidad.....	200
		Equador, Bolívia, Chile e Brasil	50
			46 562
III)	<i>Reserva sob regime ignorado (1,20%)</i>	Bornéo.....	200
		Birmânia.....	200
		Nova Guiné.....	100
		Índia, Japão e China.....	100
		Egito.....	100
		Outros.....	150
			850
IIa)	<i>Reserva sob regime dominial sem produção do Estado (53,4%)</i>	Iran.....	9 500
		Venezuela.....	8 500
		Iraque.....	7 500
		Arábia.....	6 000
		Kuwait.....	5 000
		Colômbia.....	362
		Bahrein.....	300
		Quatar.....	250
		Peru.....	200
		Trinidad.....	200
			37 812
IIb)	<i>Reserva sob regime dominial com produção do Estado (11,3%)</i>	União Soviética.....	6 000
		México.....	1 200
		Rumânia.....	500
		Argentina.....	200
		Diversos.....	50
			7 950
IIIa)	<i>Reserva sob regime dominial ignorando-se a participação do Estado (1,1%)</i>	Indonésia.....	800

IIa 1) <i>Reserva sob o regime de concessões internacionais (40,5%)</i>	Iran.....	9 500
	Iraque.....	7 500
	Arábia.....	6 000
	Kuwait.....	5 000
	Bahrein.....	300
	Quatar.....	250
		<hr/> 28 550
IIa 2) <i>Reserva sob o regime de concessões administrativas (13,1%)</i>	Venezuela.....	8 500
	Colômbia.....	362
	Peru.....	200
	Trinidad.....	200
		<hr/> 9 262

Dos quadros das reservas mundiais de petróleo, deduzem-se as seguintes tendências:

a) Um terço da reserva de petróleo encontra-se sob regime de acessão e 2/3 sob o regime dominial;

b) das reservas sob o regime dominial apenas 1/5 encontra-se sob o regime de produção pelo Estado, 1/5 sob regime de concessões administrativas e 3/5 sob o regime de concessões internacionais;

c) as reservas sob o regime de acessão estão sendo lavradas com a intensidade máxima. São as que caminham mais rapidamente para a exaustão;

d) a compensação para remediar a situação anterior (c) parece residir na lavra mais intensa das reservas sob regime dominial não estatal, principalmente as que se encontram sob a modalidade de concessões internacionais;

e) as atuais reservas de petróleo sob regime estatal (11,3%) da reserva global estão sendo lavradas à taxa de 11% da produção mundial. — Cumpre notar que, com os recentes movimentos políticos desenrolados no Oriente Próximo, pelo Governo de Teheran foram aumentadas as reservas estatais de 11,3% para 16%.

Explicados êsses aspectos gerais que enquadram o problema das interrelações entre o regime legal e a produção, será exposta, a seguir, a substância das legislações típicas das seguintes modalidades de regimes legais:

a) Produção sob concessão administrativa de que a *Lei de Hidrocarbonetos* da Venezuela é a legislação tipo;

b) produção exclusivamente estatal de que o Regulamento de 16 de dezembro de 1941, do México, foi tomado como característico;

c) produção estatal com participação de produção privada, esta oriunda de concessões administrativas, de que a lei de 21 de março de 1935 da Argentina é paradigma.

Conhecidos os três tipos acima, fácil será classificar a legislação vigente no Brasil e aquela que foi proposta em 1947 no Estatuto do Petróleo, assim como o recente projeto *Petrobrás* (Petróleos Brasileiros S. A.).

Petróleo na América Latina — Dentre as vinte repúblicas latino-americanas só em nove existe petróleo comercial, na seguinte ordem de importância quanto à reserva disponível, medida em 1947: Venezuela, México, Colômbia, Perú, Argentina, Bolívia, Equador, Brasil e Chile.

A mais antiga descoberta de petróleo comercial ocorreu no Perú, em 1896; a mais recente, no Chile, de 1945. — O petróleo do México é de 1901; o da Argentina, de 1907; o da Venezuela e Equador de 1917; o da Colômbia, 1921; o da Bolívia, 1930; e o do Brasil, de 21 de janeiro de 1939.

Dos estatutos de petróleo vigentes na América Latina o mais antigo é o do Perú, de 1922; o mais moderno o da Venezuela, de 1943. — Os restantes estatutos vigentes têm as seguintes datas: Chile, 1927; Colômbia, 1931; Argentina, 1935; Bolívia, 1936; Equador, 1937; Paraguai, 1940; México e Brasil, 1941.

Anteriormente a 1935, o regime legal adotado em toda a América Latina, no que se refere a petróleo, era o da concessão administrativa *lato sensu*. Ainda hoje, entre as nações latino-americanas, mais de 85% de produção de petróleo obedece a esse regime.

A Argentina modificou-o substancialmente em 1935, preparando o terreno para a produção estatal de petróleo. O exemplo foi seguido pelo México e pelo Brasil no mesmo ano, em 1941.

A orientação estatal da legislação mexicana sobre petróleo reflete a nacionalização das jazidas desse combustível em 1938, como resultado da intervenção do governo do Presidente Lázaro Cárdenas na *question petrolera*.

Nossa legislação sobre petróleo, de 1941, é naturalmente fundamentada na Constituição de 1937. — Possivelmente reflete, também, o movimento iniciado pelos argentinos e seguido pelos mexicanos. A criação de um órgão especializado, como o Conselho Nacional do Petróleo, em 1938, e o sucesso da descoberta do petróleo em 1939, pelo Governo, são dois acontecimentos que parecem ter cooperado para fortalecimento da ação estatal na pesquisa e lavra do nosso petróleo, bem patente no decreto-lei n.º 3 236, de 7 de maio de 1941, a ser comentado.

De modo geral, os estatutos de petróleo não têm vida longa. Dos atualmente vigentes, o mais velho é o da Colômbia, com 18 anos de existência; o da Argentina, tem 15 anos; 9, os do México e o do Brasil; 7, o da Venezuela.

— Esse país já teve 16 atos legislativos diferentes regulando o aproveitamento do petróleo desde 1917, data da descoberta comercial de combustível líquido até o presente, 33 anos, portanto.

Essa instabilidade legislativa parece depender do significado maior ou menor do petróleo em determinado país. Esse papel do petróleo indígena varia entre largos limites: pode representar 2% apenas dos negócios de um país como é o caso dos EE. UU., 70% como é o caso do Iran, ou 85% como é o caso da Venezuela.

— Assim, um conhecimento, ainda que elementar, da economia de determinado país facilita a compreensão dos motivos determinantes do estatuto do petróleo adotado.

É por isso que, antes de apresentar a súmula do estatuto de petróleo da Venezuela, com exemplo de legislação sob o regime de concessão administrativa no seu sentido mais amplo, vale a pena relembrar a geografia econômica do nosso vizinho do Caribe, para saber com que recursos conta o seu povo para sobreviver como Nação e atender aos encargos do Estado.

II) REGIME DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

(Venezuela)

A Venezuela é um país com um milhão de km² e 4 1/2 milhões de habitantes. Divide-se naturalmente em quatro regiões: bacia de Maracaibo que inclui os mais antigos e importantes campos de petróleo; a Serra do Mar, faixa montanhosa justalitorânea onde se encontram a capital, Caracas, e as cidades de Va-

lência, Barquisimeto e San Cristobal; os Llanos ocupando a bacia do Orenoco, sede de pecuária extensiva e também de campos de petróleo; e, finalmente, a Guiana Venezuelana, terras onduladas de clima amazônico contíguas ao Brasil.

Maracaibo tem como atividade econômica principal o petróleo, cuja produção iniciou-se de modo substancial, em 1920; a Serra do Mar vive de café, cacáu, de pequena indústria e de atividades governamentais; nos Llanos cria-se extensivamente o gado. Recentemente essa região revelou-se petrolífera no Orenoco e em Apure.

Da Guiana Venezuelana têm-se obtido os produtos habituais da floresta amazônica. — A atividade mineira foi particularmente importante nessa região, no século passado, quando funcionava a famosa mina de ouro El Calláo.

— A garimpagem de diamantes ocupou, e ainda ocupa, muitos braços.

No contacto dos Llanos com a Guiana Venezuelana descobriram-se recentemente, importantíssimos depósitos de minério de ferro, sendo El Pao e Cerro Bolivar os mais notáveis.

As condições climáticas na Venezuela, da mesma maneira que na Amazônia, são desfavoráveis à produção agrícola originária de plantas de ciclo anual, caso dos cereais. — Assim, o país sempre foi importador de alimentos, sendo uma das muitas áreas de sub-fome crônica do mundo.

A composição da exportação é, aproximadamente, a seguinte:

Petróleo	85%
Café	8%
Cacau	2%
Outros produtos	5%
	<hr/>
	100%

Em suma, a Venezuela é um país de solos lateríticos pobres, com um regime de chuvas equatoriais na Guiana Venezuelana, e de chuvas tropicais na Serra do Mar. — Nos Llanos o clima é o das savanas; em Maracaibo, o das estepes.

As comunicações internas são difíceis. — Se superadas fôsem essas dificuldades, ainda assim, a operação das vias de co-

municação seria deficitária pela pequenez do mercado interno e a rarefação demográfica.

É muito grande o contingente de população negra introduzido para o cultivo do café, do cacau, e da cana de açúcar no século passado. — Esses artigos, o gado, o ouro e o diamante fundamentaram a economia venezuelana até 1920 e mesmo, 1925.

Lei de Hidrocarbonetos da Venezuela

A lei venezuelana de petróleo, denominada *Ley de Hidrocarbonetos*, de 13 de março de 1943, compreende 107 artigos, distribuídos em sete capítulos e uma disposição fundamental preliminar.

a) Disposição Fundamental.

Declara de utilidade pública tudo o que se refere à pesquisa de hidrocarbonetos, à lavra de jazidas dessas substâncias, à sua refinação, ao transporte por vias especiais e ao armazenamento do petróleo bruto e seus derivados.

b) Disposições Gerais

A pesquisa (reconhecimento) superficial, geológica ou geofísica, em busca de hidrocarbonetos, é livre para toda pessoa capaz de adquirir concessões, mas deverá ser comunicada previamente ao Ministério do Fomento.

A pesquisa com caráter exclusivo, a lavra de jazidas, a refinação e o transporte por vias especiais são atividades que podem ser exercidas diretamente pelo Executivo Federal ou por particulares, mediante concessão dada de acordo com a lei.

c) Áreas reservadas

O Executivo pode proibir a livre exploração de determinadas zonas, por motivo de interesse público.

São também reservas nacionais o que sobrar dos lotes de pesquisa, após a demarcação das parcelas de lavra.

Por último, constituem reserva as que foram estabelecidas em contrato ou concessões anteriores.

As reservas só poderão ser concedidas a particulares quando o Ministro do Fomento resolver aceitar propostas a esse res-

peito. No caso de se tratar de restos de lotes de pesquisa, o antigo titular terá direito de preferência, em igualdade de condições.

d) Concessões

A outorga de concessões é de livre apreciação do Executivo Federal, a menos que ele esteja obrigado a outorgá-las em virtude da lei ou de contrato anterior a essa lei.

Correm por conta do concessionário todos os riscos da concessão: o Estado não garante a existência das jazidas nem se obriga a indenizar prejuízos. As questões que foram suscitadas com os concessionários serão resolvidas por juízes venezuelanos de acordo com as leis nacionais e o titular deverá declarar expressamente que, em caso algum, a concessão poderá ser causa ou motivo de reclamação estrangeira.

Em princípio, toda pessoa capaz, venezuelana ou estrangeira pode adquirir concessões. Além das incapacidades jurídicas normais, a lei dispõe que não poderão ser titulares de concessões, nem por si nem por interposta pessoa, os Estados ou governos estrangeiros, as corporações que dependem dos mesmos, e as sociedades estrangeiras que não estejam legalmente domiciliadas na Venezuela.

Há quatro classes de concessões:

- a) de pesquisa e lavra;*
- b) de lavra;*
- c) de refinação;*
- d) de transporte por vias especiais.*

O último tipo de concessão é independente dos outros e o terceiro dos dois primeiros.

A) Concessão de pesquisa e lavra

Estas concessões conferem ao seu titular o direito (real, imóvel) de pesquisar com caráter exclusivo um lote até 10 000 ha durante o prazo de três anos. Conferem, outrossim, o direito de lavar, com caráter exclusivo, durante 40 anos, as jazidas que se encontram nas parcelas de lavra correspondentes aos lotes de pesquisa.

Antes do término da pesquisa, o pesquisador pode escolher parcelas de lavra até de 500 ha, mas que não podem cobrir uma superfície maior do que a metade do lote de pesquisa (5 000 ha)

B) Concessões de lavra

Estas concessões dão o direito real (imóvel) de explorar as jazidas que se encontrem nas parcelas de lavra, nunca mais extensas do que 500 ha.

C) Concessões de refinação

Quando se tratar do exercício de direito que faz parte de outra concessão (pesquisa e lavra) o titular deverá apresentar à aprovação do Ministro do Fomento o projeto correspondente. Salvo este caso, não se poderão montar usinas de refinação sem a respectiva concessão, que durará 50 anos e poderá ser renovada por períodos iguais, mediante petição do interessado.

A outorga dessa concessão não impede que sejam dadas outras concessões do mesmo gênero.

D) Concessões de transporte

Para a outorga dessas concessões deverão ser submetidos à aprovação do Ministro do Fomento os respectivos projetos, se se trata do exercício de um direito que faz parte de outras concessões quem não possuir tais concessões e quiser estabelecer vias especiais de transporte, deverá solicitar concessão ao Executivo Federal, que a outorgará pelo prazo de 50 anos, renovável por períodos iguais, mediante petição do interessado. Essa outorga não implica em privilégio que impeça que se concedam concessões do mesmo gênero a terceiros.

O transporte por oleodutos é um serviço público. O seu concessionário fica obrigado a transportar os produtos de terceiros, sempre que possa fazê-lo sem precisar ampliar as suas instalações. Pelo transporte serão pagas as tarifas que forem aprovadas pelo Ministério do Fomento.

E) Direitos e obrigações dos concessionários

Para a realização do objeto da concessão, os concessionários gozam do direito de executar todos os atos necessários à consecução dos seus fins e podem ocupar temporariamente terras de terceiros, constituir servidões e desapropriar.

Os concessionários estão obrigados a executar os trabalhos cingindo-se a princípios técnicos e tomando as precauções necessárias para evitar danos nas jazidas e perda de produtos. Devem êles ministrar ao Executivo Federal os dados que lhes forem so-

licitados para o cabal conhecimento da indústria petrolífera e da constituição geológica do país. Esses dados poderão ser mantidos sob sigilo a pedido de interessado. Todos os anos deverão eles apresentar um relatório com o número das concessões, a relação das perfurações executadas e das operações de refinação, o volume transportado, o total dos impostos pagos e os dados sobre o pessoal empregado.

F) Concessões e transferências

Os concessionários poderão ceder seus direitos a toda pessoa capaz de ser titular de tais direitos, devendo a transferência ser comunicada ao Executivo Federal.

Será necessário que o governo autorize a cessão quando o novo titular já possua concessões de pesquisa e lavra atingindo 300 000 ha ou concessão de lavra que alcance 150 000 ha.

A cessão pode ser total ou parcial.

G) Fiscalização

O Executivo Federal tem o direito de inspecionar em qualquer época os trabalhos e atividades dos concessionários, bem como os seus livros de contabilidade.

H) Impostos

A lei estabeleceu os seguintes impostos:

a) impôsto de pesquisa e lavra de 2 bolívars por ha, e por ano;

b) impôsto inicial de lavra de 8 bolívars por ha;

c) impôsto superficiário por ha, tanto para a pesquisa como para a lavra, cujo montante cresce à medida que corre o prazo de concessão, da seguinte maneira:

do 1.º ao 10.º ano	5	bolívars	por	ano
do 11.º ao 15.º ano	10	"	"	"
do 16.º ao 20.º ano	15	"	"	"
do 21.º ao 25.º ano	20	"	"	"
do 26.º ao 30.º ano	25	"	"	"
do 30.º em diante	30	"	"	"

Do total dos impostos superficiários se deduzirá uma soma igual ao total do impôsto de lavra (royalty), contanto que os im-

postos superficiários não fiquem inferiores a 6 bolívares por ha e por ano.

Haverá mais o impôsto (regalia) de lavra, que consiste em 16,75% dos produtos brutos extraídos e medidos no campo de produção. O Executivo Federal pode reduzir a percentagem quando o custo da lavra haja chegado a limite que não permita a exploração econômica; pode também restabelecê-la quando cessar tal motivo.

O impôsto será pago em dinheiro ou em espécie, à escolha do Executivo Federal.

Os concessionários de refinarias pagarão 50% dos impostos de importação que teria ocorrido se os produtos destinados ao consumo interno houvessem sido importados.

Os concessionários de transporte pagarão pelo transporte que façam por conta de terceiros uma porcentagem que não atinge mais do que 2½% dos produtos transportados. Essa porcentagem será estabelecida pelo Executivo Federal.

Os concessionários pagarão os impostos gerais e as taxas, mas não estarão sujeitos ao pagamento de patentes nem de outros impostos que gravem especialmente as suas emprêsas ou os seus produtos. Êste direito não poderá ser limitado de forma alguma durante o tempo que dure a concessão.

As concessões se extinguem pelo vencimento do prazo. Neste caso, o Estado readquire as parcelas concedidas e se faz dono das obras permanentes, independentemente de indenização.

O Executivo Federal poderá celebrar um convênio com os concessionários, concedendo-lhes novo prazo, que não poderá exceder 40 anos, contados da época do convênio; êste contrato poderá realizar-se entre o 20.^o e o 38.^o ano de concessão.

Por outra parte, o concessionário quite com o fisco terá direito à prorrogação nos têrmos estabelecidos pelo Executivo Federal, devendo solicitá-la no 39.^o ano de concessão.

A concessão de pesquisa caduca quando o interessado não pagar a primeira anuidade do impôsto de pesquisa.

Se ficar sem pagar a 2.^a ou 3.^a anuidade, não terá direito a escolher as parcelas de lavra.

Caducará o direito de obter as parcelas de lavra ou a concessão de lavra se o titular não apresentar os planos para a demarcação das parcelas, para aprovação do Ministério do Fo-

mento. Esse direito caducará também pela falta de pagamento do imposto inicial de superfície (de lavra).

Quando não forem pagos os impostos correspondentes a um ano, caduca a concessão. Se não fôr atingido logo pela caducidade, poderá o concessionário continuar com a concessão se saldar os impostos atrasados.

Interrompida a lavra por três anos, concorrentemente com a falta de pagamento do imposto superficial por um ano, a concessão caducará, salvo motivo de força maior.

As concessões de refinaria e de transporte caducam quando não iniciar-se a execução dos trabalhos durante o ano seguinte à data fixada no título de concessão.

E' motivo de extinção das concessões a sua aquisição por estados ou governos estrangeiros ou por empresas que dos mesmos dependam, ainda que por interposta pessoa.

São nulas as concessões adquiridas por pessoas legalmente incapazes para tanto. Nulas também são as concessões que interfiram com áreas de terceiros, mas só na parte que tais áreas se superponham.

I) Penalidades

A infração por parte dos concessionários a qualquer das obrigações legais ou regulamentos será punida com multa de 10 a 10 000 bolívares. Não permitindo o concessionário a fiscalização, a pena será multa de 100 a 1 000 bolívares.

J) Disposições transitórias

A lei contém normas que permitem aos concessionários primitivos modificar seus contratos de acordo com os novos dispositivos legais.

K) Disposições finais

Fica autorizado o Executivo Federal a contratar com particulares a exploração do petróleo, dando vantagens especiais, em troca da obrigação do concessionário refinar petróleo em território venezuelano.

Tais vantagens podem ser: isenção de impostos de importação de maquinaria, facilidades aduaneiras, etc.

O exame crítico da legislação venezuelana sobre petróleo, como exemplo de regime de concessão administrativa, será feito oportunamente, quando também serão examinadas as vantagens e desvantagens do regime de produção estatal, a seguir apresentado.

III) REGIME DE PRODUÇÃO ESTATAL

(México)

A lei mexicana de petróleo, cujo resumo se vai conhecer, teve a sua origem na própria história da produção de óleo combustível no México.

A produção comercial de petróleo mexicano foi iniciada em 1901, por um americano, Edward Doheny, trabalhando em sua fazenda de Tulillo, no Estado de Potosi.

Poucos anos depois, o empresário de uma estrada de ferro em Tehuantepec, Weebman Pearson, cidadão inglês, amigo pessoal do general Porfírio Diaz, presidente da República, desenvolveu o petróleo do Istmo de Tehuantepec e fundou a companhia *El Aguila*. Foi depois alçado à dignidade de par do reino, sob o nome de Lord Cowdray.

Esse é o ponto de partida dos interesses americanos e ingleses no petróleo mexicano expropriados 37 anos mais tarde.

Porfírio Diaz seguiu uma política de reconhecimento indiscriminado de capitais estrangeiros para aplicação em petróleo, apenas buscando o equilíbrio relativo desses interesses em concorrência. — Diz um historiador: “lo mas trágico es que esa política lo ha pagado el país a costa de su sangre, derramada en los campos de la guerra civil sin tasa ni medida”.

Em realidade a *Revolução Mexicana* (1911-1917) teve outras causas, mas não se pode negar que a presença no México de emprêsas alienígenas com grandes capitais aplicados no país, influenciou sobremodo a atitude dos governos estrangeiros em relação aos partidos em luta no México. Nessa luta nenhuma figura de mais colorido que Pancho Villa, morto em 1922.

Atribui-se ao Presidente Wilson a seguinte frase: “Tenho que recordar-lhes a cada instante que sou Presidente dos Estados Unidos e não de um reduzido grupo de americanos que invertiram dinheiro no México”.

A situação criada entre os interesses do petróleo e a política, aparentemente ficou resolvida com a Constituição de 5 de fevereiro de 1917. — As dificuldades ressurgiram, todavia, com a lei de petróleo de 12 de junho de 1925 e perduraram até 1928.

De 1922 em diante, começa a diminuir o interesse alienígena pelo petróleo mexicano, em virtude do clima político existente, determinando uma migração de pessoal e material para a Venezuela. A produção baixa de 530 000 barris por dia em 1921, para 145 000 em 1928, enquanto a da Venezuela cresceu, no mesmo intervalo, de 3 200 barris para 296 000.

Por ocasião da nacionalização, em 18 de março de 1938, a produção mexicana havia baixado a menos de 130 000 barris por dia enquanto que a da Venezuela regulava 1 milhão de barris, nessa época.

O acervo das companhias estrangeiras era por êles estimado em 500 milhões de dólares. — Uma comissão mista de peritos foi nomeada pelos governos americano e mexicano em 1941, para avaliar a indenização devida pelo México às 17 companhias expropriadas.

O preço da expropriação: 24 milhões de dólares apenas, conforme fixado pelos peritos, permitiu ao governo mexicano a constituição de um excelente acervo inicial para as atividades industriais do Estado, que se vem desenvolvendo com relativo sucesso nesses últimos 14 anos.

A diferença de estimativa: 500 milhões de um lado e 24 de outro, provinha da conceituação sobre a propriedade do petróleo descoberto pelas companhias, isto é, a propriedade da reserva medida. — O decreto do governo considerava-a implicitamente propriedade da Nação, como decorre do artigo 1.º do decreto:

Art. 1.º São expropriados por utilidade pública, em favor da Nação, as máquinas, instalações, edifícios, *pipe-lines*, refinarias, estações-distribuidoras e todos os outros bens, móveis e imóveis pertencentes às seguintes 17 companhias julgadas necessárias, pelo Ministério da Economia Nacional, à descoberta, refino e distribuição dos produtos da indústria do petróleo.

Não voltou a produção mexicana de petróleo às cifras de 1920, mas atinge presentemente a casa de 150 000 barris diá-

rios, cobrindo, com folga, as necessidades internas do México moderno, e ainda sobrando uma pequena margem para escambos de compensação com outros países, quando o México consegue vencer a dura concorrência no mercado internacional.

Dispõe sobre a exploração do petróleo no México a "Lei Regulamentadora do art. 27 da Constituição, na parte concernente ao petróleo", datada de 2 de maio de 1941. Essa lei revoga a anterior, de 26 de novembro de 1925, modificada por lei de 3 de janeiro de 1928. Tem apenas 20 artigos.

Os dispositivos sobre a matéria vêm, todavia, detalhadamente expostos no Regulamento de 16 de dezembro de 1941, que contém 201 artigos.

Segundo a lei mexicana, possui o Estado o domínio direto sobre todos os hidrocarbonetos que se encontram nas jazidas do México.

A indústria petrolífera é de exclusiva jurisdição federal. Tal indústria, sendo de interesse público goza de preferência sobre qualquer aproveitamento de superfície do terreno, e, se fôr necessário, dá direito à desapropriação e à ocupação da superfície, mediante indenização.

O aproveitamento do petróleo se realiza:

- a) diretamente pelo Governo, por intermédio da repartição competente;
- b) por meio das instituições públicas de petróleo, especialmente dedicadas ao assunto, criadas em lei;
- c) mediante contratos entre o Governo e particulares ou sociedades.

As instituições públicas de petróleo são entidades de direito público, já criadas ou que o sejam no futuro, e cujo patrimônio eventualmente pode ser acrescido pela incorporação dos terrenos petrolíferos que lhes forem outorgados pelo Ministério da Economia Nacional.

Os contratos com particulares ou sociedades para aproveitamento do petróleo são precedidos de concorrência pública, assinando o ajuste quem oferecer melhores vantagens.

Os contratantes serão compensados em dinheiro ou em espécie. Podem ser contratantes os particulares mexicanos, as sociedades constituídas integralmente por mexicanos ou as de economia mista onde o Governo possua predominância de capital.

O Governo tem o direito de declarar reserva petrolífera determinadas zonas, com o fim de garantir o futuro abastecimento do país.

A metade de tôda estrutura comprovada por um contratante ou atribuída a uma instituição de petróleo é incorporada à reserva nacional de petróleo. A instituição ou o contratante, segundo o caso, escolherão a metade que pretendem conservar para a lavra. Para êsse efeito, a estrutura se dividirá em quadrados cuja área será a que, em cada caso, o determinar o Ministério da Economia, conforme a importância e extensão da dita estrutura, fazendo-se a escolha, pela instituição ou pelo contratante, a partir do quadrado em que se acha situado o poço, de maneira alternada, a fim de que os quadrados pretendidos só se toquem pelos vértices.

Tendo em vista a exploração do petróleo, os terrenos no México classificam-se em cinco categorias:

- I — diretamente aproveitados pelo Governo;
- II — atribuídos a instituições públicas de petróleo;
- III — contratados com particulares ou sociedades;
- IV — amparados por concessões anteriores à lei;
- V — de reserva nacional.

A forma de aproveitamento depende da categoria a que pertençam conforme a seguir se expõe:

I) Aproveitamento direto pelo Governo.

O aproveitamento do petróleo pelo Governo é realizado por intermédio da *Diretoria Geral de Minas e Petróleo*, cujos trabalhos limitam-se à pesquisa, por todos os seus métodos, até a execução de poços capazes de produção comercial. A Diretoria, todavia, só fará o aproveitamento subsequente nos casos de escassez de produção, de necessidade para a defesa nacional ou outros, de força maior. Localizado pela Diretoria de Minas um depósito de petróleo, não havendo motivo de força maior que determine o seu aproveitamento imediato, providenciará o Governo o que se deverá fazer, isto é, constituir o depósito em reserva nacional ou atribui-lo a uma instituição pública de petróleo.

II) Instituições públicas de petróleo:

E' ilimitada a superfície de terrenos petrolíferos que se podem incorporar ao patrimônio de uma instituição pública de petróleo. Todavia, cada concessão isolada não pode exceder de 30 000 ha. A outorga de uma determinada extensão petrolífera a uma dessas instituições, tanto pode ser feita por ato espontâneo do Governo Federal como em virtude de uma petição da instituição ao Governo, requerendo a incorporação, ao seu patrimônio, de determinados terrenos petrolíferos. A petição de iniciativa da instituição deve ser ilustrada com um plano de organização técnica dos trabalhos, com o programa de ação e o respectivo orçamento. Se duas ou mais instituições públicas de petróleo pretenderem simultaneamente atribuí-lo, tendo em vista o mérito dos planos que lhe forem submetidos, a instituição a quem fôr outorgada a concessão não pode ceder a terceiros os direitos e obrigações derivados das concessões feitas em seu favor.

A concessão pode caducar mediante exposição fundamentada e indenização dos trabalhos realizados.

III) Aproveitamento mediante contrato com terceiros

Os contratos de aproveitamento podem consistir na pesquisa e lavra ou sòmente na lavra de estruturas previamente comprovadas pelo Governo. A iniciativa do contrato pode ser do Governo ou de qualquer interessado mexicano. A extensão máxima de terreno petrolífero que pode ser contratado é de 30 000 ha, quer se trate de um ou de vários contratos. Para êsse fim, considera-se como uma só pessoa tôdas as empresas que constituem unidade econômica. O contrato é precedido de uma concorrência que estabeleça as condições para a execução das obras. As propostas serão acompanhadas dos seguintes documentos:

- a) prova de nacionalidade mexicana do proponente;
- b) projeto técnico-administrativo;
- c) plano de financiamento das obras, programa de execução e orçamento;
- d) especificações do material a ser empregado;
- e) prova de idoneidade técnica e de idoneidade financeira.

O prazo do contrato é no máximo de 30 anos. Entretanto, a pesquisa, em um contrato misto de pesquisa e lavra, tem de ser concluída no período máximo de 3 anos.

Findo o prazo do contrato de lavra, o contratante não poderá retirar as instalações permanentes, indispensáveis ao aproveitamento e que tiverem feito parte do ajuste.

Não havendo produção comercial e tendo o contratante estabelecido pagamento em espécie, o contratante nada perceberá.

IIIa) Sociedades de economia mista.

Essas sociedades podem atuar de duas maneiras diversas:

a) como contratantes, na forma do parágrafo anterior, isto é, entrando em concorrência com terceiros para aproveitamento de determinadas áreas de interesse do Governo;

b) aproveitando áreas outorgadas a instituições públicas de petróleo.

Neste último caso a organização da sociedade de economia mista é iniciativa da instituição pública de petróleo, que destaca temporariamente do seu patrimônio determinados terrenos petrolíferos, que constituirão parte do capital da sociedade de economia mista.

O Regulamento do Petróleo Mexicano não se refere a um imposto anual por *ha* retido e nem tampouco a uma percentagem de petróleo produzido, que seria devido pelo concessionário ao Governo. Esse ponto de divergência com o que é habitual nas leis de petróleo dos países latino-americanos provém do caráter primordial que o Governo desempenha no aproveitamento do petróleo mexicano. Como se viu, quando um particular aproveita o petróleo no México é o faz como empreiteiro do Governo, a quem presta serviços, recebendo uma compensação em dinheiro ou em espécie, conforme tenha sido regulado nas condições contratuais. Todavia, o Regulamento cogita das tarifas que o público deve pagar para utilização dos oleodutos, instalações para armazenamento do petróleo e taxa de refinação. As tarifas são fixadas pelo Governo, por períodos não superiores a 5 anos, depois de prévia discussão com os contratantes.

O transporte, armazenamento, distribuição, refinação e aproveitamento do gás são objeto de concessão do Governo por prazo inferior a 50 anos, com reversão sem indenização. Só pessoas jurídicas ou naturais mexicanas poderão ser titulares dessas concessões. As sociedades comerciais titulares de concessão não poderão se revestir de forma de sociedade anônima, devendo ser

constituídas por acionistas mexicanos. O Governo tem o direito de reclamar 20% da capacidade dos sistemas concedidos para o seu próprio serviço. O titular da concessão, se também fôr titular de lavra de petróleo, terá direito ao uso de 50% da capacidade do sistema, ficando o restante à disposição do público e do Governo.

Como no caso anterior, do regime de concessão administrativa, o exame das vantagens e desvantagens do regime de produção estatal será examinado ulteriormente, em apreciação geral do assunto.

IV) REGIME MISTO DE PRODUÇÃO ESTATAL E CONCESSÃO ADMINISTRATIVA

(Argentina)

A Lei de Petróleo vigente na Argentina é a lei n.º 12 161, de 21 de março de 1935. Essa lei foi incorporada ao Código de Minas preexistente, mediante mera criação de mais um título ao Código, o de n.º XVII, que assim se denomina: — *Do Regime Legal das Minas de Petróleo e de Hidrocarbonetos Fluidos*.

A lei argentina de petróleo subdivide-se em 8 capítulos, que assim se denominam:

- I — Direito do Estado e dos particulares;
- II — da pesquisa;
- III — da lavra;
- IV — obrigações dos concessionários;
- V — reservas;
- VI — tributos;
- VII — servidões e oleodutos;
- VIII — sociedades mistas.

As jazidas de petróleo na Argentina, segundo se localizem em território federal ou nas províncias, são bens do domínio privado do Governo Federal ou dos governos provinciais. Estes podem diretamente pesquisar e lavrar os depósitos de petróleo, assim como industrializar, comerciar, e transportar os seus produtos.

Podem também executar tais trabalhos mediante convênios entre os mesmos governos ou por meio de concessões a sociedades mistas, autorizadas na forma da lei.

Em virtude desse regime, o Governo Federal pode solicitar ao provincial autorizações de pesquisa ou concessões de lavra de hidrocarbonetos fluídos. Nesse caso o Governo fará os trabalhos por intermédio de uma autarquia denominada *Jazidas Federais de Petróleo* (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), mais conhecida pela sigla Y. P. F. O Y. P. F. entende-se com o Ministério da Agricultura e é administrado por um Presidente e seis Diretores nomeados pelo Poder Executivo, com a aprovação do Senado.

Os particulares podem pesquisar e lavar petróleo na forma das precizações do Código de Minas e da lei n.º 10 253, de 12 de novembro de 1917.

Não podem adquirir direitos mineiros sobre o petróleo os estados estrangeiros e as sociedades comerciais não constituídas na Argentina ou cuja personalidade jurídica não tenha sido reconhecida pelas autoridades do país.

Os estrangeiros que não tenham domicílio real na Argentina não podem ter direitos sobre as jazidas de petróleo.

As sociedades mistas, para aproveitamento do petróleo, são formadas pelo Estado e pelos particulares, fixado o capital social na proporção que fôr julgada conveniente. Essas sociedades regem-se pela lei das sociedades anônimas com as seguintes modificações: o presidente da sociedade e pelo menos 1/3 dos diretores representarão o Governo na sociedade, deverão ser argentinos e nomeados pelo poder executivo, com a aprovação do Congresso, e o Presidente tem o direito de veto sobre as resoluções da assembléia dos acionistas ou sobre as resoluções da Diretoria.

A unidade de pesquisa na Argentina é uma área de 2 000 *ha*, de forma retangular tanto quanto possível. O concessionário pode ter direito a uma unidade de pesquisa, isto é 2 000 *ha*, no máximo, se o local pretendido distar menos de 5 km. de um poço produtivo.

No caso contrário, a concessão poderá abranger 3 unidades de pesquisa contiguas, isto é, 6 000 *ha*. O prazo de pesquisa é de 3 ½ anos. Nenhum concessionário pode estar interessado simultaneamente em mais de 5 autorizações de pesquisa dentro de uma área reconhecida como petrolífera. Também não poderá de-

ter mais do que 10 autorizações de pesquisa em cada um dos territórios ou províncias nacionais.

Se o pesquisador descobrir um depósito de petróleo terá direito a uma área de 500 *ha* para lavrar, por cada autorização de pesquisa.

A forma da área de lavra é quadrada ou retangular, e, neste último caso, terá a largura mínima de 1 km.

O Governo Federal e os governos provinciais poderão reservar zonas de lavra de petróleo, tanto em terras públicas como em terras de domínio particular. Dentro dessas áreas não se concedem autorizações de pesquisa nem de lavra.

Demarcada a área a que tem direito o concessionário de uma pesquisa bem sucedida o restante transforma-se em reserva provincial ou federal, conforme o caso.

Estas reservas só podem ser pesquisadas e lavradas pelos governos federais ou provinciais, diretamente, por meio de sociedades mistas, ou pelo Y. P. F.

É curioso notar que essa reserva é válida por 10 anos. Esgotado êsse prazo, a área reservada passa a ser objeto de adjudicação ou licitação pública, dando-se preferência em igualdade de condições ao primeiro pesquisador.

O pesquisador paga um pêso argentino por *ha* ou fração de área concedida. O titular de lavra pagará 10 pesos argentinos por *ha* ou fração. Além disso, a participação do Estado, Governo Federal ou Provincial, na produção do petróleo bruto, será de 12%. Esta cifra poderá ser reduzida a 8%, tendo-se em conta a classe e características da jazida, a distância e o transporte.

Essa contribuição será paga, conforme o caso, ao Estado Nacional ou Provincial, por todos os produtores, inclusive o Y. P. F. e as companhias mistas.

Nenhum outro tributo, além do mencionado, pode recair sobre a lavra de minas de hidrocarbonetos fluidos.

O oleoduto é objeto de concessão provincial em alguns casos. Em outros, de concessão federal. A operação do oleoduto é considerada serviço público, devendo, para êsse fim, as tarifas serem aprovadas pelo Governo.

A lei argentina de petróleo não se refere a refinarias, que são objeto do Decreto n.º 88 776, de 22 de agosto de 1936. Prescreve essa lei que deve ser submetido ao Y. P. F. todo o expe-

diente apresentado às repartições públicas, relativo a petições para instalar, modificar ou ampliar refinarias em territórios de jurisdição federal.

V) VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS DIVERSOS REGIMES LEGAIS

Comentários sobre o regime de concessão administrativa — A posição do concessionário no regime de concessão administrativa, relativamente ao Estado que outorga, é semelhante à do arrendatário do subsolo, no regime de acessão, em face do proprietário da terra.

A ligação comum a ambos, num caso e outro, é o *royalty* por barril produzido e a taxa por hectare ocupado.

A grande diferença é que, no regime de acessão, o proprietário, a maioria das vezes pessoa natural, exerce fiscalização mais eficiente que a do Estado e cotidianamente manifesta seu interesse pela marcha da empresa que é sua fonte de renda.

A ausência frequente do Estado nos trabalhos do concessionário, a lerdeza com que fiscaliza ou resolve, e a benevolência, que não raro manifesta no que toca a infrações ou abusos do concessionário, fundamentam os malefícios do regime. — O instrumento da concessão é bom, mas, frequentemente, é mal utilizado.

Quando o outorgante é um Estado fraco na sua economia, fontes de renda, organização, cultura, civilização e moralidade, seja pelo porte reduzido ou pelo atraso ou juventude com o Estado, o regime de concessão administrativa pode conduzir ao indevido predomínio do concessionário sobre o poder público. O concessionário pressiona para que se façam alterações em estatutos previamente concebidos, para modificá-los à imagem e semelhança do seu interesse que é o do lucro máximo no tempo mínimo.

Daí a observação do presidente da *Comissão do Ante-Projecto de Estatuto do Petróleo*, o ilustre Ministro Odilon Braga, analisando um caso extremo:

“pesquisa a exercer-se em promiscuidade com a lavra; pesquisa que nunca se há de acabar, por estender-se a áreas múltiplas e sucessivas, sujeitar-se a prazos diversos e prorrogáveis, ser suscetível de compra e venda, de modo a não se poder dis-

tinguir, ao fim de algum tempo, o objeto de tantos atos anexos e interdependentes, muito menos as contas relativas a cada um”.

“Da concessão inicial de pesquisa, decorrem, necessariamente, todos os direitos que correspondem ao conteúdo econômico e jurídico da propriedade da jazida: o de lavra, o de refinar, transportar e exportar.”

“Em tal sistema, o que permanece com o Estado? Simplesmente os direitos que lhe são inerentes: o de criar impostos, o de perceber as contribuições superficiárias e as de produção”.

Mas, pergunta-se, quais as vantagens do sistema? Se realmente existe petróleo no subsolo, a produção aparece com a mesma rapidez que o faz, nos países petrolíferos adiantados que vivem sob o regime de acesso.

Em 30 anos, a Venezuela assistiu instalar em seu território uma poderosa indústria de petróleo, responsável atualmente por mais de 14% da produção mundial. Cêrca de 170 mil toneladas de combustível líquido vêm à flor do chão todos os dias, sendo 28 000 entregues ao Govêrno, a título de *royalty* (16 23%).

— Sendo tôda a produção nacionalizada do México inferior a 20 000 toneladas diárias, verifica-se que, na realidade, o Govêrno venezuelano dispõe de mais petróleo próprio do que o capaz de produzir o govêrno do México, onde a indústria petrolífera é velha de 50 anos.

A indústria petrolífera da Venezuela é uma das mais acuradamente estudadas pelos economistas. — Os dados seguintes, publicados pelo *Chase International Bank*, permitem noção segura dos proventos respectivos do fisco e dos empresários e de medir, portanto, mais precisamente, as vantagens e as desvantagens do sistema de concessão administrativa como observado nesse caso particular do país do Caribe.

Na Venezuela operam 20 companhias de petróleo, filiadas a 12 grupos financeiros. — Dessas, apenas 8 são grandes companhias, isto é, individualmente, produzem mais de um milhão de barris por ano. — O investimento total acumulado fixo, para edificação da indústria do petróleo na Venezuela, é superior a 2 bilhões de dólares. — O valor atual dêsse investimento é de 1 359 milhões de dólares.

O barril de petróleo foi vendido, em 1948, a US\$ 2,33, sendo US\$ 1,54 o preço de custo. O lucro líquido foi de US\$ 0,79 por

barril. Dêsse lucro, US\$ 0,24 foi distribuído como dividendo e o restante, US\$ 0,55, reinvestido na pesquisa, sob forma de gastos de capital.

O Governo ficou com US\$ 0,86 por barril. Assim, 56% do custo do barril do petróleo representam tributos devidos ao fisco venezuelano, que incluem o *royalty* por barril (16,67%), a taxa superficiária, o impôsto de renda, o impôsto sôbre remessa de cambiais, etc.

Dêsse modo, sôbre 1 112 milhões de dólares de negócios de petróleo, em 1948, o governo ficou com 411 milhões (38%). O lucro líquido das companhias foi de 337 milhões de dólares (34,0% das vendas). Nessa época, o capital investido era, como vimos, 1 359 milhões de dólares, de modo que o lucro líquido das companhias foi de 27,7% do capital.

O investimento por barril de petróleo de produção diárias, presentemente, é da ordem 1 000 dólares na Venezuela. Nesse país, 58 mil pessoas estão diretamente metidas no negócio de petróleo, representando, com suas famílias, cêrca de 300 mil habitantes (7% da população total).

O custo anual de cada operário para as companhias foi computado em 4 460 dólares, de salário real, correspondente a um salário médio, por dia do calendário, equivalente a Cr\$ 150,00.

O orçamento venezuelano é a metade do orçamento brasileiro, cêrca de 11 bilhões de cruzeiros, dos quais 7,7 bilhões provêm direta ou indiretamente do petróleo.

Comentários sôbre o regime de produção estatal — Em 18 de março de 1948, décimo aniversário do decreto de expropriação dos bens dos empresários de petróleo do México, o Diretor Geral PEMEX, Antonio Bermudez, publicou um relatório sôbre as realizações da primeira década de nacionalização: o estudo dêsse trabalho permite apreciar as vantagens e as desvantagens que apresenta o regime de produção estatal, como experimentado no México.

Convém lembrar que a abertura dos campos petrolíferos venezuelanos, em 1917, determinou a migração de pessoal, material e de capitais do México para a Venezuela. Esse movimento tomou corpo em 1922, ano em que começa o declínio da produção mexicana. Em 1928, o papel desempenhado pelo México entre 1915

e 1925 de grande supridor de petróleo (21% da produção mundial) passou às mãos da Venezuela. Atualmente este país é o maior exportador de petróleo do mundo, posição que conservará por mais alguns anos, até que seja substituída pelo Oriente Próximo, onde o custo de produção é menor.

Os motivos determinantes do declínio da produção mexicana foram a instabilidade política e a insegurança existentes no México naquela época, assim como, e principalmente, o custo de produção do barril de petróleo da Venezuela, inferior ao do México. Por ocasião da nacionalização, 1938, a produção de petróleo no México era apenas a quarta parte do que havia sido durante o esplendor da indústria.

As condições de produção agravaram-se de início, com a nacionalização: "la mayor parte del personal técnico abandonó el país, quedando *Petróleos Mexicanos* sin personal ni elementos para continuar, de inmediato, estos trabajos", informa o Diretor de Pemex.

Todavia, os mexicanos reagiram. As reservas deixadas pelo antigo regime legal eram estimadas, em 1938, em 835 milhões de barris. — *Petróleos Mexicanos* aumentou-as para 1 058 milhões, em 1947. São, atualmente, de 1 200 milhões — a década, PEMEX extraiu 426 milhões, o que significa que descobriu, a mais, no decênio, 649 milhões de barris. Se a produção não voltou às cifras da fase áurea de livre empresa: 500 000 barris por dia, manteve-se, todavia, no mesmo nível de produção dos anos que imediatamente precederam a nacionalização: 150 000 barris por dia.

Alega o diretor Bermudez que a aplicação das regras de conservação dos depósitos de petróleo tem sido mais rigorosa sob o atual regime do que anteriormente, quando o dispêndio da riqueza natural exaurível imperava.

A capacidade nominal de refinação, antes da nacionalização, era de 120 000 barris por dia; atualmente é de 170 000 e as instalações são mais eficientes.

O mercado interno de petróleo, que era de 17 milhões de barris por ano, por ocasião da nacionalização, hoje é de 37. É bem verdade que a população cresceu de 19 para 24 milhões de habitantes, mas o consumo anual *per capita* passou de 134 litros para 250, o que representa melhoria evidente de padrão de vida.

Entretanto, as exportações de petróleo decresceram. Representavam 40% da produção em 1938 e reduziram-se a 10%, apenas, dadas as dificuldades que encontra o país expropriador de concorrer, no mercado internacional, com as companhias expropriadas. Também a Rússia não é exportadora de petróleo.

A conclusão a ser tirada da nacionalização do petróleo mexicano é que a produção estatal conservou e melhorou o acervo expropriado que recebeu da livre empresa. Cuidou das reservas petrolíferas e preocupou-se com o problema da sua conservação.

O povo mexicano foi beneficiado com maior quantidade de petróleo *per capita*, embora o país auferisse, originárias de petróleo, menos divisas que anteriormente.

Como se vê, é perfeitamente possível manter com vantagens para o país uma indústria estatal de petróleo, fundada sobre um acervo de campos petrolíferos, de equipamento e de produção preexistentes.

A experiência de nacionalização mexicana reproduziu a nacionalização do petróleo e de outros bens privados existentes na Rússia Czarista de 1917.

Em 1914, a *Russian General Oil Corporation*, de Londres era a *holding* de 19 empresas de petróleo em território russo. O capital dessa companhia e mais os das empresas Shell e Nobel atingia a um bilhão de francos ouro ou 380 milhões, de dólares. A esse montante merecem ser acrescidos os investimentos dos capitalistas russos, assim como os interesses em petróleo, na Rússia, gerido pelo *Deutsch Bank*.

Partindo a ação do *Comissariado de Combustível*, de um acervo integrado de campos de petróleo equipados, rês de oleodutos, vagões, chatas-tanques etc., nenhuma dificuldade teve em prosseguir com a produção do petróleo, de aumentar as reservas, ampliar as refinarias, e, finalmente, atingir a presente situação de uma produção diária de 600 mil barris, essencialmente destinada à satisfação das necessidades russas.

Todavia, uma grande indústria na mão do Estado apresenta inconvenientes. Um dos maiores, pelo menos dos mais nocivos, é a dificuldade em manter elevado nível moral nos negócios e a inevitável infiltração de interesses políticos, ou de outra ordem, em assuntos puramente comerciais e técnicos.

A repressão dêsse mal parece ser satisfatória sob o regime totalitário de governo, que utiliza o processo de purgações periódicas, de funcionários, de vez em quando noticiadas, naquilo que concerne ao serviço público da Rússia.

Nos regimes democráticos a repressão ao mal é mais difícil. Di-lo o próprio diretor Bermudez, no relatório citado, a propósito dos funcionários de *Petróleos Mexicanos*:

“Se han dado además instrucciones precisas y enérgicas al personal mediante circulares y, a todas aquellas personas que tienen negocios con *Petróleos Mexicanos*, se les ha invitado para que, lejos de ser cómplices de funcionarios o empleados desleales, contribuyan a la moralización, señalando las operaciones ilícitas de que tengan noticia y de que se haya querido hacer víctimas a ellos y a *Petróleos Mexicanos*. Por todos los medios a nuestro alcance, se ha procurado aplicar el cauterio a esta llaga nefasta que en nuestra Institución al igual que en otros organismos viene causando graves danos no solamente de orden moral sino económico.

Por isso, e talvez por outros motivos, a posição de *Petróleos Mexicanos* depois de 14 anos de existência não se acha consolidada, mesmo entre os mexicanos, a julgar por essas palavras finais do diretor Bermudez:

“Considero justo pedir la comprensión da la opinión pública, para que cesen los ataques injustificados de elementos a servicio de enemigos de nuestro progreso; que cese esa actitud pesimista de derrotistas que continúan en su insano labor de crear y fomentar la creencia de que forzosamente estamos destinados a fracasar”.

Não se pode silenciar o recente movimento de Pemex em busca de capital e de colaboração alienígenas para o preparo de novos campos e que chegaram a bom termo com os contratos de prestação de serviços com pagamento em petróleo firmados com a Sharpless Oil Company e a Independent Oil Co. Isto denuncia um movimento para o lado do regime de concessão administrativa.

Comentários sobre o regime misto

A descoberta do petróleo na Argentina, em 13 de dezembro de 1907, foi obra do acaso. O Governo Federal, notificado do acontecimento, imediatamente transformou em reserva nacional uma área circular com 25 km de raio, em torno do poço descobridor.

Em 1910, criou-se a repartição: *Diretoria Geral de Lavra do Petróleo de Comodoro Rivadavia*, — para cuidar da produção de combustível líquido. O petróleo de produção governamental destinava-se à Marinha e às vias férreas do Governo. — A repartição dependia do Ministério da Agricultura.

Com a descoberta, em 1914, pelo eminente geólogo Keidel, do petróleo de Neuquen, o nome da repartição foi mudado para *Diretoria Geral das Jazidas Petrolíferas Governamentais* (Y. P. F.). — Nesse ano, 1914, foram concedidas certas facilidades administrativas à repartição para que pudesse agir como concessionária de lavra de petróleo e não como dependência governamental *strictu sensu*.

Até 1922, a repartição foi confiada a funcionários do Ministério da Agricultura ou a oficiais da Marinha. Nesse ano, o Diretor do Serviço de Aeronutica do Exército, Cel. Enrique Mosconi, teve uma desinteligência com o gerente da Standard Oil, em Buenos Aires, a respeito de fornecimento de gasolina para um *raid* aéreo. O gerente queria pagamento a vista, enquanto Mosconi pretendia fornecimento a prazo, não o conseguindo. Foi êste o estímulo necessário a Mosconi para que se tornasse Diretor de Y. P. F. e reorganizasse a repartição que existia há mais de 14 anos.

— Mosconi encontrou a produção argentina de petróleo na casa de 7 800 barris diários, sendo 76% da produção governamental e 24% de produção particular. — Ao deixar o Y. P. F. em 1930, a produção era de 20 000 barris, sendo 64% de produção governamental e 36% de produção particular.

— Durante a administração de Mosconi aumentou a participação privada na produção argentina de petróleo, como decorre nas cifras anteriores.

O ano passado a Argentina produziu 60 000 barris por dia, sendo 25 000 barris de produção particular dos quais 10 000 da Shell.

A principal obra de Mosconi foi conseguir do Governo a mudança de natureza de Y. P. F. que era uma repartição pública para transformá-la em autarquia, em 13 de abril de 1923.

O petróleo localiza-se em vários pontos da Argentina: sul, centro e norte, isto é, Comodoro Rivadavia, Plaza Huincul e Salta. Situa-se, em média, à profundidade de 700 m. A produção por poço é pequena, cerca de 20 barris diários. O investimento por barril de produção diária é elevado. O incremento de produção tem sido desanimadoramente lento: 3 000 barris em 1917, 7 800 em 1922, início da administração Mosconi, 20 000 em 1930, final dessa administração, e 60 000 hoje.

Em 1929, 1.º de agosto, o Governo argentino entrou no mercado distribuidor de petróleo para uniformização geográfica dos preços de varejo.

Como se vê, a Argentina já tem um passado de 42 anos na indústria do petróleo. Nesse lapso, não conseguiu produzir mais de 60 000 barris diários. — A média de incremento de produção foi de 1 430 barris de produção diária, de um ano para o seguinte. Essa cifra compara-se desfavoravelmente com a taxa de incremento observada na Venezuela, sob o regime de concessão administrativa, sem intervenção do Estado, que foi de 60 000 barris de produção diária, de um ano para outro, isto é, incremento quarenta vezes maior que o da Argentina.

Uma parte desse resultado pode ser atribuída ao fato de ser a atividade estatal naturalmente e por toda a parte lerda e tarda, comparativamente à da livre empresa; — mas a maior parte parece decorrer da relativa esterilidade do subsolo argentino.

E' preciso notar que Y. P. F. foi particularmente ativa. De fato, Mosconi encontrou a repartição com 39 sondas que, em 1922, fizeram 34 poços, perfurando, acumuladamente 23 km. Em 1930, Y. P. F. com 64 sondas praticou 190 poços, perfurando, acumuladamente, 134 km. O avanço por dia e por sonda, que era de 1,64 m em 1922 foi aumentado para 5,80 m em 1930.

Um estudo acurado da indústria de petróleo na Argentina revela uma certa ausência de perspectiva e de senso de medida dos autores argentinos. — O caso do General Mosconi em *El Petróleo Argentino* é típico: exalta a obra argentina sem avaliá-la, pondo-a em cotêjo com outras.

Os números citados podem ser cotejados com a atual capacidade de perfurar do CNP que dispõe de 12 sondas e que faz, em média cerca de 18 km por ano. — Com tão exígua maquinaria o CNP realiza, quanto ao total perfurado, apenas 12% da tarefa outrora anualmente praticada pelo Y. P. F. nas proximidades de 1930. Diga-se de passagem que o nosso atraso em petróleo, em relação à Argentina, por falta de meios, é da ordem de 30 anos. — O atraso refere-se ao volume de meios de ação e ao total perfurado, e não à qualidade da técnica que, entre nós, é muito apurada, selecionada como tem sido, dentre firmas de reputação mundial.

Em 1936, assim resume o General Mosconi sua experiência de oito anos de atividades em petróleo, em seu citado livro *El Petróleo Argentino*:

“Demonstramos que o nosso país está em condições de pesquisar e de lavrar suas jazidas de petróleo. — Se o porte adquirido pelo Y. P. F. representa mais de um terço das atividades exigidas pelo suprimento de combustível líquido a nosso mercado, é evidente que, tendo nós capacidade para dirigir um terço de uma empresa, podemos dirigi-la por inteiro”.

“E’ pois inexplicável que existam indivíduos que queiram alienar nossas jazidas de petróleo pela outorga de concessões de pesquisa e lavra ao capital estrangeiro, para favorecê-lo com os elevados lucros que decorrem do petróleo, em lugar de reservá-los para o bem estar moral e material do povo argentino”.

“Para a lavra das jazidas fomos inicialmente partidários de empresas mistas, constituídas pelo Estado e o capital privado. ficando aquêle com a direção política, e julgando que, contemporaneamente, poderia ser mantido o sistema de outorgar concessões a companhias privadas. Todavia, a experiência das lutas incessantes que a organização governamental teve que sustentar com as companhias privadas durante todo o tempo que a dirigimos, levou-nos à conclusão de que tais organizações, a governamental e a privada, não podem coexistir pois representam interesses antagônicos, destinados a viver em luta, do qual, só por exceção, sairá triunfante a organização estatal”.

Essa opinião do antigo diretor da Y. P. F. foi emitida há cerca 20 anos. — A citada organização prossegue ativa como

uma entidade paraestatal reputada. — Também prossegue, com ela coexistindo, a atividade privada aplicada à produção e ao refino de petróleo argentino e estrangeiro.

Dos 60 000 barris diários anualmente produzidos, cêrca de 25 000 provieram da produção privada, 10 000 dos quais dos campos petrolíferos da Shell na Argentina.

O que a experiência de 42 anos de existência de petróleo na Argentina demonstrou é que, contrariamente à opinião de Mosconi, as organizações paraestatais e privadas, têm coexistido e progredido em seu próprio país.

O que a longa experiência argentina igualmente revela é que, mesmo uma autorizada organização para estatal, caso de Y. P. F., ainda que perfurando ativamente, como vem se esforçando e com ela organizações privadas, pode não conseguir independência de petróleo estrangeiro se o sub-solo nacional se recusar a produzir petróleo em quantidade maior do que a nele naturalmente contida.

São pequenas as reservas de petróleo argentino, modesta a produção diária por poço, e grande o investimento necessário por barril de produção diária.

A Argentina, 44 anos após a descoberta de petróleo indígena, não pôde dispensar a importação do similar alienígena. Êste, cada dia que passa, torna-se mais necessário ao cabal suprimento de um mercado interno sempre crescente, tratando-se, como se trata, de país destituído de carvão mineral, mal provido de lenha e pobre de potencial hidráulico.

A pequenez da reserva de petróleo, dada a miséria energética geral do nosso vizinho do Prata, significa teto baixo para as aspirações argentinas de industrialização.

Não será de admirar que, no futuro, a indústria de petróleo do Estado Argentino se reduza ao mero refino do cru importado, reproduzindo-se, na margem direita do Rio da Prata, a situação uruguaia da refinaria estatal da ANCAP.

Característicos essenciais dos regimes legais

Os característicos essenciais do regime de concessão administrativa podem ser bem definidos, pois trata-se de regime com mais de meio século de aplicação, experimentado dezenas de vêzes. O mesmo não acontece com os outros regimes legais. Entre

os grandes produtores, o regime de produção estatal só é aplicado em dois países, na Rússia, desde 1927, e no México, desde 1938. — Em ambos os casos, o regime encontrou a indústria estabelecida, plenamente desenvolvida sob o signo da concessão administrativa. No primeiro caso, o acervo existente foi incorporado ao Estado sem indenização; no segundo, mediante indenização representando 6% do custo de reprodução dos bens expropriados.

O regime misto só é conhecido na Argentina, onde tem mais de 40 anos de vigência. Além de se tratar de experiência isolada, acresce que o subsolo argentino parece ter pouco petróleo, de modo que se fica sem saber em que medida o presente estado da indústria petrolífera argentina, no que concerne à modestia da produção, é atribuível ao regime, e em que medida é causada pela aparente esterilidade no subsolo em óleo mineral.

Relativamente ao regime de concessão administrativa, pode-se caracterizá-lo assim:

a) Quando é aplicado em um país que se revele petrolífero, a indústria de petróleo estabelece-se em prazo curto, de 5 a 10 anos, sem ônus para as finanças públicas;

b) o óleo produzido destina-se essencialmente à exportação sob forma de matéria prima, sendo que os titulares da concessão evitam o refino local do óleo;

c) a produção acompanha o mercado mundial de petróleo em quantidade e preços: Custos elevados para o barril de petróleo desalentam atividades, como atualmente acontece, na Colômbia, Peru e Equador; provocam migrações de capital de interesse, de pessoal técnico e de material, como sebreveio de 1922, em diante, do México, para a Venezuela e, atualmente, sucede, da Venezuela para o Oriente Próximo. Superabundância de petróleo no mercado internacional acarreta desinteresse em obter novas concessões, fato que aconteceu em nosso país até 1934. — Até essa época, com efeito, vivíamos sob o regime de concessão e às grandes companhias de petróleo teria sido fácil proceder a estudos e reservar áreas sob forma de opções de compra

se houvesse estímulo na conjuntura de petróleo da época. — Nada disso ocorreu. — A mesma conjuntura de petróleo, isto é, superabundância da matéria prima, pode aconselhar o abandono de concessões, caso, por exemplo, e recente, da Union Oil Co. no Paraguai;

d) em suma, o regime de concessão administrativa, na política de porta aberta, é extraordinariamente eficiente no transformar um país que tenha petróleo, e que seja bem situado em relação aos grandes mercados, em grande produtor de combustível líquido. Todavia, o mecanismo do sistema é implacável, no sentido de que só se deixa conduzir pelos conceitos puramente econômicos e financeiros ligados ao mercado internacional de petróleo.

Nessas condições, a participação máxima da economia nacional na riqueza mineral anualmente vendida é uma fração das vendas, 38% no caso da Venezuela. — Os restantes 62% representam o custo industrial de produção e os lucros dos empresários. — No caso mais favorável, há uma tripartição do valor da riqueza latente no subsolo: 1/3 do valor é dispendido na produção e os 2/3 restantes subdivididos entre governo e empresário. A exportação dos lucros é total.

— Relativamente ao regime estatal só caberia repetir o que foi dito a propósito do México. — Isto, porque tudo se ignora quanto à Rússia e a experiência boliviana é feita em escala tão pequena que não vale discussão.

— O México cuidou bem do acervo que recebeu em 1938 e valorizou-o. — O petróleo tem contribuído diretamente para o desenvolvimento da nação mexicana. A exportação é muito dificultada pelas forças externas.

Últimamente, o aspecto extremadamente nacionalista da indústria está sendo suavizado, buscando-se, ao que parece, um compromisso com o regime liberal de concessão administrativa.

Quanto ao caso argentino, regime estatal, *ab initio*, com participação posterior da livre empresa, deu resultados discretos, parecendo que a relativa escassez do petróleo do subsolo argentino influiu no resultado obtido.

VI) O PROBLEMA DO PETRÓLEO NO BRASIL

As nossas necessidades de derivados de petróleo em 1951 exigiram o dispêndio de 199 milhões de dólares na forma seguinte:

Importação de Derivados de Petróleo em 1951:

As cifras seguintes abrangem aqueles derivados de petróleo que são passíveis de taxaço sob o critério de impôsto único. Não compreender aqueles derivados de petróleo, como o asfalto, parafina, petrolatos, óleos para perfume, etc.:

	Pêso (Toneladas)	VALORES (Cr\$ 1.000)	Percentagem dos valores %
Gasolinas.....	1 976 076	1 816 027	48.6
Querosene.....	280 537	199 116	5.3
Óleo Diesel e Óleo combustível.....	2 750 264	1 209 314	32.3
Óleos refinados e Lubrificantes.....	183 431	515 320	13.8
	5 190 303	3 739 777	100.0

Dessa maneira, a importação dos derivados de petróleo computados, custou-nos, à taxa oficial de câmbio, US\$ 199.744.410.

O consumo brasileiro de petróleo, embora especificamente pequeno, 100 litros por habitante-ano, vem crescendo com muita rapidez, determinando compras cada vez mais vultosas no exterior. — No atual andamento das nossas necessidades em petróleo, duplicação em cada 6 anos, a despêsa pode se tornar intolerável em prazo inferior a 10 anos. — No ano passado, petróleo e derivados constituíram o mais oneroso item da lista brasileira de importações.

Atualmente é preciso reunir a moeda oriunda da exportação de tôdas as matérias primas brasileiras (mais de 25) e exceção de quatro: algodão, couros, pinho e carnaúba, para arrebatar os dólares necessários ao pagamento do petróleo importado.

E' bem verdade que a política proposta de refinar internamente o petróleo bruto estrangeiro e de transportá-lo em petroleiros nacionais poderá reduzir os nossos pagamentos em moeda estrangeira de mais de 30%; mesmo assim, sendo a contribuição

da nossa fonte de moedas conversíveis, da ordem de 750 a 800 milhões de dólares por ano, é fácil ver que o desenvolvimento do Brasil pode ter como fator limitante a carência de petróleo, não que este inexista para ser comprado, senão por ausência de disponibilidades monetárias suficientes para adquiri-lo na quantidade exigida. Torna-se urgente tomar uma das providências seguintes:

- a) criar novas fontes de dólares, diversificando a produção exportável, o que não é fácil;
- b) produzir a todo custo, em cruzeiros, e em tempo hábil, petróleo próprio.

Os propósitos de produção de petróleo indígena são antigos entre nós. Desde 1918 que o Governo se preocupa com o problema. — Todavia, os motivos determinantes da busca do petróleo eram, até então, os de definir os recursos minerais do Brasil, os de atender aos reclamos da segurança e o de evitar o sacrifício do racionamento nos momentos de crise internacional de suprimento de petróleo e, finalmente, os de melhorar a nossa balança de pagamentos.

Hoje, nossa urgência de produzir petróleo decorre da impossibilidade em que nos encontraremos, em futuro infelizmente próximo, de poder pagar a totalidade do que precisamos em combustível líquido, forçando-nos ao racionamento interno quando o mundo se encontra superabundante de petróleo, racionamento que entorpecerá toda a atividade econômica do Brasil, e que ainda mais encarecerá a vida, como nos ensinou a experiência do período de guerra.

Em face dessa pressão monetária, decorrente da grande massa anual de petróleo que desejamos, cumpre examinar em que medida a legislação vigente sobre o petróleo procura aliviar o Brasil dêsse ônus sempre crescente.

Regime legal brasileiro das jazidas de petróleo (Decreto-lei n.º 3 326)

O Decreto-lei n.º 3 326, de 7 de maio de 1941, que instituiu o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e pirobetuminosas e dá outras providências, é uma lei que contém 32 artigos. Prescreve que a pesquisa e a lavra das

jazidas de petróleo são reguladas pelas disposições gerais do Código de Minas em tudo que não estiver expressamente modificado por dispositivos próprios.

Declara que as jazidas de petróleo e gases naturais pertencem à União, a título de domínio privado imprescritível, e que são considerados de nenhum efeito os manifestos de jazidas de petróleo e gases naturais porventura efetuados.

O funcionamento das sociedades de mineração de petróleo e gases naturais depende de autorização federal, devendo ser constituídas com sócios ou acionistas de nacionalidade brasileira.

A pesquisa é concedida a brasileiros ou a sociedades de mineração de petróleo e gases naturais constituídas de acionistas brasileiros, mediante decreto de autorização, que é válida por dois anos. A perfuração de cada poço, na pesquisa, é feita mediante prévia autorização do Conselho Nacional do Petróleo. Apresentado o relatório de pesquisa, o Conselho Nacional do Petróleo fará verificar a sua exatidão.

A aprovação do relatório de pesquisa dá direito ao permissionário de requerer autorização de lavra, até dois anos depois da aprovação e nesse prazo poderá o interessado negociar o seu direito à lavra.

Nenhuma pessoa natural ou jurídica poderá possuir, simultaneamente, mais de duas autorizações de pesquisa, em continuidade ou não. A área de cada autorização para petróleo, de acordo com o Código de Minas, não pode ultrapassar de 10 000 ha.

Durante a pesquisa o permissionário só pode vender o petróleo até a importância equivalente às despesas de pesquisa.

A autorização de lavra é dada por decreto, às pessoas que satisfaçam aos mesmos requisitos legais que os da pesquisa e que pretendam lavrar áreas já pesquisadas, não podendo a área da lavra ultrapassar a da pesquisa.

Entre as obrigações do permissionário existe a de dar início à lavra 6 meses depois da data da autorização, a enviar todo mês do Conselho Nacional do Petróleo informações detalhadas sobre a produção diária de cada poço e sobre as operações de tratamento do petróleo bruto.

Não pode o permissionário celebrar contratos com governos estrangeiros nem com sociedades a eles por qualquer forma liga-

das, referentes à pesquisa, lavra, refinação ou utilização dos produtos.

Se o permissionário não cumprir qualquer das obrigações que lhe incumbem, a autorização de lavra, será, por decreto, declarada caduca, salvo motivo de força maior, a juízo do Governo.

O pesquisador e o permissionário de lavra terão direito a todas as servidões estabelecidas em lei a favor da indústria mineira, inclusive o direito de desapropriação.

O permissionário de lavra pagará ao Governo Federal, à escolha dêste, a taxa de 10% da produção do petróleo bruto, ou o valor correspondente em dinheiro, acrescido de 10%.

Ao permissionário de lavra só será permitida a refinação do petróleo que extraiu, na estrita conformidade da legislação especial que regula a matéria.

E' facultado à União reservar zonas presumidamente petrolíferas, dentro das quais não se outorgarão autorizações de pesquisa e lavra.

E' igualmente facultado à União constituir reservas petrolíferas nas áreas dos campos de pesquisa que excederem às dos campos de lavra que hajam sido concedidos.

A União, por intermédio do Conselho Nacional do Petróleo, poderá pesquisar e lavrar jazidas de petróleo e industrializar, comerciar e transportar os respectivos produtos. Poderá, outrossim, contratar com emprêsas especialistas, de reconhecida idoneidade técnica e financeira, nacionais ou estrangeiras, os estudos geológicos e geofísicos, bem como a perfuração de poços para pesquisa e produção de petróleo.

Pelo art. 1.º do Decreto n.º 4 071, de 12 de maio de 1939, a importação, a exportação, o transporte, inclusive a construção de oleodutos, a distribuição e o comércio do petróleo bruto e seus derivados e bem assim a refinação do petróleo importado, ou de produção nacional, qualquer que seja neste caso a sua fonte de extração, depende de autorização do Conselho Nacional do Petróleo.

Pela mesma lei, a autorização para instalar refinarias de petróleo bruto e seus derivados, e, bem assim, de destilarias de rochas betuminosas e pirobetuminosas, só pode ser concedida a sociedades constituídas de acionistas que sejam brasileiros natos, solteiros ou casados com brasileiras natas, ou, se casados

com estrangeira, de que não o são sob o regime de comunhão de bens.

Comentários sobre o Decreto-lei n.º 3 326

Como se vê, a atual lei brasileira de petróleo classifica-se entre as de regime misto, de produção estatal e de concessão administrativa, de que o estatuto argentino é lei tipo.

Entretanto, nossas condições de concessão são particularmente severas. São até mais restritas do que as que vigoram na Argentina, de modo que a livre empresa pouco se interessou, entre nós, em obter concessões. Todo esforço da pesquisa, que o país urgentemente necessita despendar, em quantidade e em qualidade, recai sobre os ombros do Governo.

De fato, em face do Decreto-lei que regula o aproveitamento do petróleo em nosso país, somente 17 pessoas naturais e 1 jurídica, a Cia. Itatig, requereram pesquisa de petróleo em nosso país, cobrindo uma área total de 2 877 km².

Essas 18 pessoas habilitaram-se, até o presente momento, a 35 concessões das quais 9 foram deixadas caducar e apenas 24 permanecem vigentes. O total de metros perfurados nesses 9 anos, foi de 9 964 metros, o que conduz a irrisória média anual de perfuração acumulada para todos os concessionários de pouco mais de um quilômetro.

Na base dessa experiência de 9 anos, onde os empresários nacionais apenas se habilitaram a uma área global equivalente a 1 milésimo da área que merece ser pesquisada em território nacional, só em nove milênios seria possível dizer a última palavra sobre as possibilidades petrolíferas do Brasil, se fôssemos exclusivamente confiar na iniciativa privada brasileira que se interessa pelo petróleo.

Cumpre notar o seguinte:

a) Dentre os 17 pesquisadores contam-se pelo menos quatro nomes de empresários dos mais empreendedores, credenciados e bem sucedidos de nosso país: Kurt Rheingantz, Guilherme Guinle, José Ermírio de Moraes e Antenor Mayrink Veiga;

b) as pesquisas de petróleo ora discutidas foram posteriores à descoberta de petróleo no Brasil, e contemporâneas dos

principais sucessos do CNP. Aos pesquisadores, portanto não faltou exemplo, nem estímulo.

A conclusão a tirar é que o concurso da atividade privada brasileira na pesquisa de petróleo, de conformidade com a experiência de 9 anos, foi desprezível.

Também, importa concluir que o Decreto-lei n.º 3 326, atual estatuto brasileiro de petróleo, não perseguiu os seus fins e não produziu frutos. Tudo indica que se o país não alterar, no rumo conveniente, sua legislação de petróleo e, ao contrário, conservá-lo como está, sobre o Governo Federal recairá, com exclusividade, o ônus da pesquisa.

Para se ter finalmente uma idéia concreta da pequenez do esforço privado brasileiro, basta alinhar os seguintes números originários da iniciativa privada nos EE. UU. e no Canadá, no ano passado (1949).

Enquanto, nesse ano, os brasileiros perfuraram 1 km acumuladamente, os americanos praticaram 105,60 km, um tanto menos do que o necessário para perfurar a Terra segundo um diâmetro e os canadenses fizeram, acumuladamente 37 km. Até o esforço estatal foi incomparavelmente maior: 84 km no México e 18 no Brasil.

Anteprojeto do Estatuto do Petróleo

O anteprojeto do Estatuto do Petróleo declara que o aproveitamento econômico do petróleo fica subordinado:

- a) ao propósito de garantir à Nação a maior participação possível nas vantagens resultantes da utilização de sua riqueza petrolífera;
- b) às exigências do consumo interno de petróleo e derivados;
- c) à necessidade de manutenção de reservas naturais de óleo bruto;
- d) à conveniência de proscrever processos não admitidos pela melhor técnica de exploração.

Considera o anteprojeto de utilidade pública, e por força do art. 146 da Constituição, de exclusiva competência da União a pesquisa e a lavra das jazidas já referidas, bem como a refina-

ção de petróleo, nacional ou importado, e o transporte, por meio de condutos ou navios tanques, de hidrocarbonetos fluidos de qualquer origem. A União executará, por administração direta ou contratada, ou por via de autorização e concessões, os trabalhos de exploração do petróleo e regulará o seu comércio. Compete ao Conselho Nacional do Petróleo executar e fazer executar essa lei.

Serão objeto de autorização:

- a) o reconhecimento de regiões para seleção de zonas de pesquisa;
- b) a pesquisa, em zonas determinadas, para seleção de áreas de lavra;
- c) a lavra, a curto prazo, de pequenas jazidas.

Serão objeto de concessão:

- a) a lavra a longo prazo de grandes jazidas;
- b) o transporte de hidrocarbonetos fluidos por meio de condutos ou navios-tanques, em linhas de navegação interior e de cabotagem;
- c) a refinação do petróleo nacional ou importado.

As concessões de transporte e refinação quando referentes a produtos destinados ao consumo nacional só poderão ter como titulares pessoas jurídicas de direito público interno, empresas de economia mista, sociedades em nome coletivo ou comandita de que todos os sócios sejam brasileiros ou sociedades por ações cujas ações com direito a voto, na proporção mínima de 60%, pertençam a brasileiros.

Uma vez satisfeitas as necessidades do consumo interno de gasolina, as concessões para refinação e transporte de hidrocarbonetos, destinados à exportação, poderão ser outorgados sem essas restrições.

Os titulares de autorização e concessão poderão ser investidos no decreto que os outorgarem do direito de cessão e, quando seja caso, de hipoteca, mediante previa autorização do Presidente da República.

O prazo da concessão nunca poderá exceder de 40 anos.

No caso de concessões simultâneas de lavra, transporte e refinação, os prazos serão estabelecidos de modo que permitam a execução normal de cada concessão e do seu conjunto.

Entre os casos de extinção da concessão consta o resgate, para a hipoteca de interesse público ou necessidade da segurança nacional, declarada em ato legislativo, mediante proposta do Presidente da República.

As autorizações e concessões referidas somente poderão ser autorizadas:

- a) a cidadãos brasileiros que estejam na plena posse de seus direitos;
- b) a sociedade para tal fim organizada no país, de conformidade com as suas leis.

Quando essas sociedades forem por ações, o seu capital, será representado sempre por ações nominativas, salvo as preferenciais, que poderão ser ao portador, não podendo ser inferior a 50% do total orçado para a consecução dos seus fins.

Aos acionistas em minoria, se assim dispuserem os estatutos, poderá ser assegurado o direito de participação, pelo terço, nas diretorias e nos conselhos administrativos, técnicos e fiscais.

A participação da União ou dos Estados em sociedades por ações, organizadas para os fins dessa lei, confere-lhes o caráter de sociedade de economia mista.

Para o efeito da extensão das áreas a serem concedidas o país fica dividido em 13 províncias sedimentares. Cada província será quadriculada por meridianos e paralelos de graus inteiros, numerando-se seguidamente os retângulos assim obtidos de leste para oeste e de norte para sul.

As autorizações de reconhecimento e de pesquisa somente serão outorgadas nos retângulos de numeração ímpar.

Não poderá ser outorgada nova autorização ao titular de autorização de reconhecimento na mesma província, sem que tenham sido concluídos os trabalhos de reconhecimento anterior e apresentado o respectivo relatório.

As zonas de pesquisa, que serão retangulares, terão os lados orientados segundo os pontos cardeais, salvo quando impraticável,

e abrangerão de 20 000 a 30 000 ha. conforme as províncias sedimentares em que forem situados.

Nenhuma autorização de pesquisa poderá abranger mais de uma zona ou estender-se a mais de uma província.

Ainda quando as zonas requeridas se localizarem em províncias distintas, nenhum titular poderá deter simultaneamente mais de 5 autorizações.

A autorização de pesquisa, sempre que levada a bom termo, assegura ao seu titular o direito de obter a autorização ou concessão de lavra das áreas que na zona escolher.

Os prazos de autorização de pesquisa serão de 4 a 5 anos, conforme as províncias sedimentares, podendo ser prorrogados por mais 4 anos.

A área de lavra não deverá ultrapassar a metade da respectiva zona de pesquisa e será dividida em lotes, contíguos ou não, os quais, salvo quando impraticável, serão de 1 000 ha e de forma retangular, com os lados orientados pelos pontos cardeais.

A parte excedente da zona de pesquisa, depois da escolha do concessionário, passará a constituir reserva nacional de terrenos petrolíferos.

Nenhum titular poderá deter, por outorga direta ou cessão, mais de 150 000 (cento e cinquenta mil) hectares de áreas de lavra.

Poderá ser efetuada sob o regime de autorização:

I — a lavra de pequenas jazidas, devidamente pesquisadas, e que não reclamem instalações dispendiosas;

II — a lavra provisória mediante poços de pesquisa francamente produtivos, desde que a sua exploração imediata não seja considerada inconveniente, a juízo do CNP.

A concessão de lavra será objeto de contrato, onde serão clausulados, nos termos da lei, os direitos e obrigações assumidos pelo Governo e pelo titular.

O prazo de concessão de lavra, contado da data da transcrição do respectivo decreto será de 30 anos e poderá ser prorrogado sucessivamente até 10 anos, quando, verificado o declínio de

produção, o CNP, por dois terços de votos, desinteressar-se das jazidas.

Não se verificando essa hipótese as jazidas e instalações de concessão, findo o prazo de 30 anos, serão entregues ao CNP, que as explorará por administração direta ou contratada ou as fará objeto de licitação para nova concessão ou arrendamento.

Entre os requisitos que deve preencher o aspirante à concessão de lavra está o de provar a efetiva realização do capital indispensável à execução do orçamento das primeiras instalações e do custeio do primeiro ano de trabalho.

O titular de autorização ou concessão de lavra entregará à União:

- a) a contribuição destinada ao proprietário do solo;
- b) a contribuição de aproveitamento de jazidas.

A contribuição indicada no item *a* será paga somente em moeda corrente; a indicada no item *b* em moeda ou espécie.

A contribuição de aproveitamento será de 10 a 14%, conforme as províncias sedimentares. Ainda conforme tais províncias a União entregará a quinta ou sétima parte aos Estados, cabendo a metade dessas cotas aos respectivos municípios.

As contribuições referidas e outras de origem contratual, as multas em que incorrerem os titulares de autorização e concessão, os lucros da industrialização direta do petróleo bruto pelo CNP e os dividendos das ações da União em sociedade de economia mista de que trata esta lei serão recolhidos ao Banco do Brasil e escriturados em conta especial com os seus juros, sob a denominação de "Fundo Nacional do Petróleo".

O "Fundo Nacional do Petróleo" destina-se a custear:

- 1.º) as operações de pesquisa que o CNP realizar diretamente, ou por contrato, nas zonas de reserva nacional;
- 2.º) a subscrição de ações nas sociedades de economia mista;
- 3.º) o pagamento das indenizações de resgate ou outras que resultarem da aplicação desta lei;
- 4.º) a construção de oleodutos e refinarias de interesse para a segurança nacional.

A instituição do "Fundo Nacional do Petróleo" não importa em dispensa das dotações orçamentárias destinadas aos mesmos fins, salvo quando por ele fôr atingido o limite de 500 milhões de cruzeiros, caso em que serão progressivamente reduzidos; ultrapassado o dôbro dessa importância, cessarão as aludidas dotações, passando o fundo a contribuir para a receita da União, com as parcelas que forem fixadas anualmente pelo Congresso Nacional.

O "Fundo Nacional do Petróleo" será administrado pelo CNP, de acôrdo com o programa de aplicações aprovado pelo Senado Federal.

Para os mesmos fins que a lei permite a aplicação do Fundo, a União poderá, por intermédio do CNP, realizar operações de crédito por conta do "Fundo Nacional do Petróleo", dando como garantia até 50% da receita dêste.

Os hidrocarbonetos fluidos de qualquer natureza, importados ou produzidos no país, ficam sujeitos ao impôsto único que fôr estabelecido em lei especial.

A União poderá construir e manter em funcionamento usinas para refinação de petróleo e tratamento de gases naturais, bem como rêdes de condutos e frotas de navios tanques para o transporte de petróleo e derivados, seja por administração direta ou contratada ou por via de concessões, na forma desta lei.

As concessões serão outorgadas:

a) mediante concorrência pública, ao proponente que oferecer melhores condições de prazo e de execução dos projetos organizados pelo CNP;

b) a sociedade de economia mista, ou emprêsas em nome coletivo ou comandita de que todos os sócios sejam brasileiros, ou sociedade cujas ações com direito a voto, na proporção mínima de 60%, pertençam a brasileiros, e que requeiram a concessão para a execução de projetos por elas próprias organizados e aprovados pelo CNP.

Uma vez satisfeitas as necessidades do consumo interno d gasolina as concessões para refinação e transporte de hidrocarbonetos podem ser concedidas a companhias brasileiras, sem restrições quanto à nacionalidade dos seus acionistas.

Caráter do Anteprojeto do Estatuto do Petróleo

De acôrdo com o projeto, por força do artigo 24, parágrafo 2.º, só os retângulos de numeração ímpar são pesquisáveis, de modo que, em virtude dêsse dispositivo, 50% das áreas petrolíferas do Brasil ficam, de plano, constituídas em reserva nacional.

De outro lado, em virtude do artigo 41 do mesmo projeto, a área lavrável tem como extensão máxima a metade da área de pesquisa. Admitindo, em caso extremo, que todos os retângulos de numeração par fôssem cabalmente ocupados por pesquisadores, ainda assim, a metade dêles seria constituída em reserva nacional, representando 25% da área total petrolífera, cifra essa que deverá ser somada aos 50% anteriormente discutidos. Portanto, o projeto de estatuto do petróleo adota um regime absolutamente estatal para, pelo menos, 75% da área potencialmente petrolífera do Brasil.

Apenas 25% dessa área ficam à disposição dos pesquisadores da livre empresa, no regime de concessão administrativa. Assim, o pensamento do legislador foi utilizar a quarta parte da área potencialmente petrolífera do Brasil para fundar a indústria, utilizando a inigualável capacidade manifestada pelas forças da livre empresa para a realização dêsse objetivo.

Do petróleo lavrado por essas forças, o Governo participaria pelos *royalties*, impôsto de renda, etc., em um montante global calculável entre 33 e 40% do valor das vendas de petróleo produzido (38% no caso da Venezuela).

Convém notar que o aproveitamento dêsse petróleo pelas forças da livre empresa, no caso do projeto, e para fins de exportação, só é possível mediante a prévia satisfação das necessidades do mercado interno. Esse é um dos dispositivos mais elogiados do projeto do estatuto: considera a licença de exportação de petróleo como um prêmio pelo auxílio prestado pelas forças da livre empresa na edificação da indústria petrolífera interna, de produção e de refino.

Convém observar que na Venezuela, o país onde mais imensamente se aplicam as forças de livre empresa, só existem 20 companhias petrolíferas diferentes, que se subordinam a 12 grupos financeiros diversos. Admitindo a mesma intensidade de aplicação dessas forças em nosso país, é fácil verificar que o má-

ximo de área ocupada em pesquisa não ultrapassará num caso extremo 30 000 km².

De fato, pelo artigo 28 do projeto, 30 000 ha é a área máxima de uma autorização de pesquisa, e 5 é o número máximo de títulos simultâneos, o que perfaz o limite de 150 000 ha por companhia, ou 3 000 000 de ha para 20 companhias, isto é 30 000 km².

Ora, a área potencialmente petrolífera do Brasil é um terço da superfície do país, cerca de 3 000 000 km². Embora o projeto, em um dos seus artigos, torne acessível em tese a quarta parte dessa área, isto é 750 000 km², em realidade, a ocupação só se fará, no que se refere a pesquisa, em área máxima de 30 000 km², isto é em 1% ao invés de 25% da área potencialmente petrolífera do país, ou ainda, em apenas 4% da área teoricamente acessível da livre empresa.

Se se leva em conta as áreas máximas que podem ser retidas em lavra, isto é 150 000 ha por companhia, resulta que no máximo 2% da área potencialmente petrolífera do país pode ser ocupada pelos concessionários da livre empresa em qualquer tempo.

Esse caráter eminentemente restritivo é que tornou o anteprojeto pouco atraente para as forças da livre empresa, a julgar por manifestações de uma das grandes companhias petrolíferas em anúncios na imprensa brasileira.

P E T R O B R Á S

A PETROBRÁS deve ser considerada como uma tentativa de solução do problema do petróleo no Brasil, de que o Governo lança mão, premido pelo incessante crescer das compras de petróleo no exterior. No presente ano, estão elas avaliadas em quantia superior a 200 000 000 de dólares, isto é, um terço de nossa capacidade de produção dessa moeda.

Certos economistas fazem a previsão de que se o andamento da conta de importação de derivados de petróleo prosseguir como o vem fazendo, no ano de 1958 todas as nossas disponibilidades de moeda estrangeira forte seriam empenhadas na aquisição exclusiva de uma única mercadoria. E' evidente que essa situação seria inadmissível.

Para remediar a emergência, o Govêrno propõe medidas heróicas, as mais importantes das quais podem ser lidas nas entrelinhas do projeto governamental:

a) Libertar a pesquisa e a industrialização do petróleo dos óbices burocráticos habitualmente criados pelo DASP e pelo Código de Contabilidade, utilizando-se do esquema administrativo de uma sociedade anônima;

b) prover fundos substanciais, em cruzeiros, para que a pesquisa e industrialização tenham lugar. Esses fundos provirão de três formas principais de taxaço: incremento do impôsto único sôbre combustíveis líquidos de importação, para destinar uma parte delas ao problema do petróleo; retirada do orçamento normal das parcelas de arrecadação provenientes dos direitos de importação sôbre veículos automóveis, respectivos impostos de consumo e respectivas taxas de remessa de câmbio para pagá-las; criação de uma nova taxa sôbre operação de veículos automóveis a ser arrecadada por ocasião do emplaceamento anual dêsses veículos, dos respectivos proprietários. Um quarta forma possível seria a proveniente da sobretaxação de artigos de luxo. Há estimativas grosseiras de que as três primeiras formas possam propiciar à PETROBRAS dois bilhões de cruzeiros por ano.

Como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Petróleos Brasileiros S/A, será a companhia principal de um "holding" de companhias votadas aos diversos aspectos do problema do petróleo. Essas diversas companhias seriam administradas por um Conselho de Administração de, no mínimo, dois diretores e, no máximo, nove. Um dêles seria o Presidente do sistema "holding".

Como a pesquisa do petróleo e sua industrialização se fez principalmente com moedas fortes e não com moeda local, PETROBRAS fará cada ano uma solicitação de câmbio extremamente pesada ao Banco do Brasil, para atender às importações de equipamentos para petróleo e refinarias, assim como para pagar o

"staff" técnico de que necessitar para levar avante, em prazo curto, o seu objetivo.

Duvidando das possibilidades de atendimento pelo Banco do Brasil de suas necessidades de câmbio, o Art. 18 do projeto governamental prevê a possibilidade de empréstimos no exterior, dando de antemão a necessária garantia do Tesouro, no parágrafo único desse artigo, até o montante 120 milhões de cruzeiros, no máximo.

PEMEX foi criada em 1938, quando o Govêrno mexicano expropriou a livre empresa empenhada na indústria do petróleo do México. Estabeleceu-se PEMEX sobre um acervo de campos de petróleo, refinarias e equipamentos de sondagens, etc., avaliados em 500 milhões de dólares pelas companhias expropriadas. PEMEX atravessou anos muito difíceis, até que, sob a liderança de Bermudez, hoje Senador da República, conseguiu firmar-se, embora conte com muitos detratores, dentro e fora do México.

PETROBRÁS vai estabelecer-se sobre o modesto acêrvo de 125 milhões de dólares, que lhe vai ser entregue pelo Conselho Nacional do Petróleo. Além disso, PEMEX recebeu das companhias expropriadas uma produção de 100 mil barris diários de petróleo; ao passo que a PETROBRÁS, do CNP não receberá mais do que 3 mil barris diários.

Cumprе salientar que o problema brasileiro de petróleo é mais extenso e mais complicado do que o problema mexicano, quando a PEMEX começou a sua vida como Sociedade de economia mista.

E' por isso que o sucesso da PETROBRÁS depende fundamentalmente da excelência do seu Conselho de Administração, principalmente do Presidente que lhe fôr atribuído.

Uma boa administração da PETROBRÁS e muita sorte no encontrar novos campos de petróleo em território brasileiro em prazo curto, poderão atribuir crédito à PETROBRÁS e fazer com que ela possa apelar para financiamento internacional, da mesma maneira que PEMEX o conseguiu, obtendo empréstimos do Export and Import Bank e do International Bank for Reconstruction and Development.

SUMMARY

LEGAL STATUS AND PRODUCTION OF OIL

I. Introduction

The legal status of oil at various times and in various countries has been derived from five distinct concepts. They are the concept of occupation, under which the property of mines is obtained through discovery and labour; the concept of res-nullius, under which the mine is nobody's property but the State can concede the right and conditions of exploration; the concept of crown or state right, under which property in the sub-soil is vested in the State but can be leased to private persons; the concept of mixed right, under which the owner of the soil has the right to explore the sub-soil and a preference over any third discoverer of a mineral deposit but cannot deny such a third person indefinitely the right of exploration unless he himself is prepared to explore the mine; the concept of pars fundi, under which the sub-soil is considered part of the soil and the proprietor of the soil has an absolute right to dispose of the sub-soil.

The precise type of mining code which will be chosen in any given country at any given time will depend on the economic and social conditions prevailing.

Oil is produced almost exclusively under two legal systems: the system of pars fundi which accounts for 2/3 of world oil production and the system of crown or state right. 2/3 of production is carried out under the second system by private firms and persons under concessions and only 1/3 under the system of mixed State and private production or of exclusive State production. If the Soviet Union and its satellites are excluded, less than 3% of world production takes place with the participation of the State.

The concessions are of two types. The first is the international concession, under which production is carried out by a foreign firm under specific contract with the Government of the country concerned. This form of concession is used particularly in the Middle East. It implies in general a considerable alienation of sovereignty on the part of the conceding Government. The other type of concession is the administrative concession under which concessions are granted to foreign or national firms in

accordance with a general law regulating petroleum production. The former system accounts for less than 10% of world production, the latter for over 16%.

In those cases where the State participates in production it can do so either through a Government department, a so-called public corporation, or a State-owned or partially State-owned private corporation.

From the point of view of the legal system prevailing the distribution of world oil reserves is almost exactly the opposite of the distribution of production. 1/3 of reserves is situated in countries accepting the *pars fundi* system and 2/3 in countries accepting the state right system.

From the point of view of Brazil, since the system here prevailing is that of state right, and since concessions of the Middle Eastern type are obviously out of the question, we shall compare three systems; a) the Venezuelan system: private production under administrative concession; b) Mexico: State production and c) Argentina; simultaneous State and private production, the latter under a regime of administrative concession.

II, III and IV

In these sections the article discusses details of petroleum legislation and production in the three countries mentioned against the economic and historical background of these same countries.

V. Advantages and disadvantages of the various systems

1. Regime of administrative concession.

The author mentions as disadvantages the possible failure of the State to control adequately the private concessionaires. Also under the system, foreign concessionaires have generally limited themselves to extraction of crude oil, and have failed to install refineries in the producing countries. The great advantage of the system over all others is its enormous productivity. Also the system enables the State to reserve for itself an extremely high proportion of the gross receipts from petroleum production; thus in Venezuela the companies pay the State 38% of gross receipts in the form of a royalty and taxes. This amounts to well over 50% of the profit before taxes.

Of the profits 2/3 are reinvested in the oil industry and only 1/3 remitted abroad as dividends. The royalty alone received by the Venezuelan Government represents more oil than the entire production of the State system of Mexico.

2. State Production

Under the Mexican system it has been possible to expand the known reserves of oil in the country. Production is now back to the level which it had attained just before the expropriation of the foreign corporations. But Mexico seems to think that the development obtained under the State system is not entirely satisfactory. Thus recently Mexico has sought the technical and financial collaboration of foreign groups for the opening up of new fields. It is obvious that the Mexican case provides no indication as to the ability of State enterprise to develop oil production in a country ab-o-o, since the Mexican State corporation took over going enterprises valued at \$500 million dollars.

3. Mixed System

In Argentina petroleum production under the mixed system has developed rather slowly and it is worthy of note that the proportion of private production has steadily increased. However, the Argentine case is not a wholly representative one because of the oil poverty of Argentina.

VI. The Oil Problem in Brazil

Oil consumption in this country has been increasing at an annual rate of 20% and absorbs an extremely large proportion of total exchange earnings.

The present Brazilian Petroleum regime, which dates from 1941, excludes foreign capital from the oil business (except distribution); domestic business has shown no great interest in it; only the State has done something to develop oil production, which now represents a very minor proportion of consumption.

The petroleum bill submitted to Congress by the former Government is somewhat more liberal but still extremely restrictive. It permits the participation, under certain conditions, of foreign capital. It is possible to calculate that it will not permit the ex-

ploration, by private enterprise, national or foreign, of more than 2% of the potential oil bearing soil of the country.

The new project of a State enterprise (PETROBRAS) recently submitted to Congress is an attempt by the Government to solve the petroleum problem by an heroic effort to be imposed on the Nation.

RESUMÉ

LE STATUT LÉGAL DE LA PRODUCTION DU PÉTROLE

1. Introduction

Le statut légal du pétrole à divers moments et dans divers pas peut être réduit à 3 régimes différents. Il y a premièrement le régime de l'occupation sous lequel la propriété des mines est obtenue par découverte et par travail; deuxièmement il y a le régime du res-nullius sous lequel la mine n'appartient à personne, mais sous lequel l'État peut concéder le droit d'exploitation; troisièmement il y a le régime du droit de la Couronne ou de l'État sous lequel, quoique la propriété du sous-sol revient à l'État, celui-ci peut être loué par des personnes privées; quatrièmement le régime du droit mixte sous lequel le propriétaire de la terre a le droit d'exploiter le sous-sol et une préférence sur tout autre découvreur des minéraux mais ne peut pourtant nier indéfiniment à une troisième partie le droit d'exploitation sauf dans le cas où lui-même est préparé à exploiter la mine; finalement il y a le régime du pars fundi sous lequel le sous-sol est considéré comme faisant partie de la terre et sous lequel le propriétaire de la terre a un droit absolu sur le sous-sol.

Le régime légal qui sera adopté dans un pays donné à un moment donné dépendra des conditions économiques et sociales.

La production du pétrole se fait presque exclusivement sous deux régimes légaux: le régime du pars fundi qui représente 2/3 de la production mondiale du pétrole et d'autre part le régime du droit de la Couronne ou de l'État. Les 2/3 de la production sous le second régime est réalisé par des firmes privées sous le régime des concessions et seulement 1/3 sous le système de la production mixte par l'État et le secteur privée ou exclusivement par l'État. Si l'on exclut l'Union Soviétique et ses sa-

tellites, moins que 3% de la production mondiale se fait avec participation de l'État.

Il y a deux types de concessions. Le premier est la concession internationale sous laquelle la production se fait par une firme étrangère contractée par le gouvernement du pays en question; cette forme de concessions est employée surtout dans le Proche Orient. Ceci implique généralement une aliénation considérable de la souveraineté par le gouvernement accordant la concession. L'autre type est la concession administrative sous laquelle les concessions sont données à des firmes étrangères ou nationales en accord avec une loi générale sur la production du pétrole. Le premier système représente moins que 10% de la production mondiale, le deuxième plus que 16%.

Dans le cas où l'État participe à la production, cette participation peut se faire ou bien par un département gouvernemental (une société publique) ou bien par une société privée appartenant complètement ou partiellement à l'État.

Du point de vue du régime légal, la répartition des réserves mondiales de pétrole est pratiquement l'opposée de la répartition de la production: 1/3 des réserves se trouve dans des pays ayant le système d'accessions et 2/3 dans des pays ayant le système du droit de l'État.

Quant au Brésil, comme le régime dans ce pays est celui du droit de l'État et comme des concessions du type du Proche Orient sont complètement exclues, nous comparerons trois systèmes:

- a) le système vénézuélien: production privée sous concessions administratives;
- b) le système du Mexique: production par l'État;
- c) le système de l'Argentine: simultanément production par l'État et par des firmes privées, cette dernière sous le régime de concessions administratives.

II, III et IV

Ici l'article discute en détail la législation de la production pétrolière dans ces trois pays en relation avec la situation économique de ce pays dans le passé.

V. Avantages et désavantages des divers systèmes:

1. Régime de concessions administratives

L'auteur mentionne comme désavantage la possibilité que l'État ne pourrait contrôler suffisamment les concessionnaires privés. Le grand avantage de ce système est sa productivité énorme. Aussi ce système permet à l'État à réserver pour soi-même un grand pourcentage des recettes de la production pétrolière: au Venezuela les compagnies étrangères payent à l'État 38% des recettes brutes sous la forme de tantièmes et d'impôts. Ceci représente plus que 50% de profits avant déduction des impôts. Les 2/3 de profits sont réinvestis et seulement 1/3 est rapatrié sous forme de dividendes. Seulement les tantièmes reçues par le gouvernement vénézuélien représentent plus que la production totale sous le système de la production par l'État au Mexique.

2. Production par l'État

Sous le régime du Mexique il a été possible de développer les réserves connues de pétrole dans ce pays. La production est maintenant à nouveau au niveau qu'elle avait atteinte avant l'expropriation des sociétés étrangères. Mais au Mexique semblent penser que développement sous le système de l'État n'est pas tout à fait satisfaisant: ainsi ce pays a récemment tâché d'obtenir la collaboration des firmes étrangères pour le développement de nouveaux puits.

Il est clair que le cas mexicain ne donne aucune indication sur la possibilité si les entreprises de l'État saurait développer la production du pétrole dans un pays dès le début. La société mexicaine gouvernementale a en effet repris des entreprises déjà en production.

3. Système mixte:

La production du pétrole sous le système mixte en Argentine s'est développée plutôt lentement et il vaut mentionner que la proportion de la production privée a continué à augmenter. Cependant, le cas de l'Argentine n'est pas tout à fait représentatif vue la pauvreté en pétrole de ce pays.

VI. Le problème du pétrole au Brésil:

La consommation du pétrole dans ce pays augmente à un taux annuel de 20% et absorbe un très grand pourcentage des devises étrangères. Le régime actuel du pétrole au Brésil, datant de 1941, exclut le capital étranger de l'exploitation du pétrole (excepté la distribution): le commerce national ne s'y est pas montré très intéressé. Seulement l'État a fait quelque chose à développer la production du pétrole qui représente à l'instant à peu près 2% de la consommation.

La loi sur le pétrole, soumise au Parlement par le Gouvernement précédent, est un peu plus libérale mais encore extrêmement restrictive. Cette loi permet, sous certaines conditions, la participation du capital étranger. On peut calculer que la loi ne permettrait pas l'exploitation par des entreprises privées, nationales ou étrangères, de plus que 2% du sol pétrolifère du pays.

Un nouveau projet d'une entreprise gouvernementale (Petrobras) soumis récemment au Parlement est une tentative du Gouvernement à résoudre le problème du pétrole par un effort héroïque à être imposé à la Nation.