

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2011

Dispõe sobre royalties devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção e sobre receita da União de comercialização dos mesmos bens, instituídos pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e sobre participação especial devida sob o regime de concessão, instituído pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre royalties devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, bem assim sobre a receita da União advinda da comercialização dos mesmos bens, instituídos pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e sobre participação especial devida sob o regime de concessão, instituída pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Art. 2º Os royalties devidos pelo contratado sob o regime de partilha de produção serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a 20% (vinte por cento) da produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º Os critérios para o cálculo do valor dos royalties serão estabelecidos por decreto do Presidente da República, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo.

§ 2º A queima de gás em flares, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para cálculo dos royalties devidos.

Art. 3º Os royalties devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção serão distribuídos da seguinte forma:

I – quando a lavra ocorrer em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) 41 % (quarenta e um por cento) aos estados produtores;
- b) 11,5 % (onze e meio por cento) aos municípios produtores;
- c) 6 % (seis por cento) aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- d) 41,5 % (quarenta e um e meio por cento) para a União dos quais:
 - 1) 16,5 % (dezesseis e meio por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, previsto no art. 159, I, “a”, da Constituição Federal;
 - 2) 16,5 % (dezesseis e meio por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios, previsto no art. 159, I, “b”, da Constituição Federal;
 - 3) 8,5 % (oito e meio por cento) para o Ministério de Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica.

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva:

- a) 27,5 % (vinte e sete e meio por cento) aos estados produtores ou confrontantes;

- b) 16,5 % (dezesseis e meio por cento) aos municípios produtores ou confrontantes;
- c) 5 % (cinco por cento) aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- d) 51 % (cinquenta e um por cento) para a União, dos quais:
 - 1) 22 % (vinte e dois por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, previsto no art. 159, I, “a”, da Constituição Federal;
 - 2) 22 % (vinte e dois por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios, previsto no art. 159, I, “b”, da Constituição Federal;
 - 3) 3,5 % (três e meio por cento) para o Comando da Marinha, para financiar programas de monitoramento e fiscalização das áreas de exploração em mar.
 - 4) 3,5 % (três e meio por cento) para o Ministério de Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos bicompostíveis e à indústria petroquímica.

Art. 4º O art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 46.** A receita da União advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos, obtida nos contratos de partilha de produção, será destinada da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) para constituição do Fundo Social a que se refere o art. 47;

II – 12,5% (doze e meio por cento) para constituição de fundo especial, distribuído a todos Estados e Distrito Federal, obedecidos os mesmos critério de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o art. 159, I, “a”, da Constituição Federal;

III – 12,5% (doze e meio por cento) para constituição de fundo especial, distribuído a todos os Municípios, obedecidos os mesmos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159, I, “b”, da Constituição Federal.

IV - 20,0% (vinte por cento) para os Estados produtores ou confrontantes;

V – 4,0% (quatro por cento) para os Municípios produtores ou confrontantes;

VI – 1,0% (um por cento) para os municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e derivados.

Parágrafo único. Os repasses dos fundos previstos nos incisos II e III serão realizados em intervalos de dez dias, decorridos até dez dias da arrecadação da receita, e caberá ao Tribunal de Contas da União apurar e divulgar os coeficientes de participação e acompanhar as liberações.” (NR)

Art. 5º O art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar acrescido de § 1º-A e de § 5º, com a seguinte redação:

"Art. 50.....

.....

§ 1º-A. A apuração e o pagamento de participações especiais decorrentes da aplicação de tabela prevista nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, serão atualizadas para considerar a grande rentabilidade decorrente de variações nos preços do petróleo e do gás, observado o seguinte:

I- serão atualizados os valores:

- a) de volume de produção trimestral fiscalizada, mencionados na primeira coluna de cada tabela;
- b) de referência a serem multiplicados pela receita líquida da produção do campo, para fins de apuração da parcela a deduzir, mencionados na segunda coluna de cada tabela;

II- os novos valores a serem utilizados para o cálculo das faixas de isenção e das faixas de alíquotas de 10% a 40%, na forma prevista no inciso I deste parágrafo, serão iguais ao produto da multiplicação dos valores mencionados nas tabelas do art. 22 do Decreto nº 2.705, de 1998, pela razão entre o preço de referência do petróleo ou do gás em agosto de 1998 e o respectivo preço no período-base, ambos fixados pela ANP;

III- o disposto no inciso II deste parágrafo será apurado por campo de produção e, caso este não tenha preço equivalente para agosto de 1998, será considerada a média dos preços fixados para aquele período-base;

IV- os valores serão atualizados pelos critérios previstos nos incisos II e III deste parágrafo, em cada período-base de apuração da participação especial.

.....

§ 5º O acréscimo de recursos da participação especial da União, decorrente de atualização da apuração promovida nos termos do § 1º-A deste artigo, será destinado integralmente para a constituição do Fundo Especial de que trata o Art. 49, inciso II, alínea e, desta Lei, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios, segundo os critérios de rateio vigentes dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente, não se aplicando o disposto nos incisos I e II do § 2º deste artigo.” (NR)

Art. 6º O disposto no artigo 5º desta Lei não se aplica a períodos-base de apuração de valores, devidos a título de participação especial em função de produção sob o regime de concessão, que sejam pretéritos à data de publicação desta Lei ou que seja concomitante com a publicação desta Lei.

Art. 7º O disposto no artigo 5º desta Lei se aplica aos contratos de concessão de exploração de petróleo e gás natural em execução na data de sua publicação, e o novo cálculo das participações especiais em função de produção sob o regime de concessão será aplicado e devido a partir do primeiro período-base imediatamente seguinte àquele em que esta Lei for publicada.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem dois objetivos. Primeiro, define os royalties exigidos no novo regime de partilha de produção de petróleo e também altera normas sobre demais receitas do mesmo regime, que recentemente foram objeto da Lei nº 12.351, de 22/12/2010, que criou o chamado marco regulatório do pré-sal. Segundo, atualiza a sistemática de cobrança da participação especial exigida no regime de concessão, instituída pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

São as seguintes propostas e respectivas razões para as rendas governamentais a serem obtidas na exploração de petróleo, em especial do pré-sal, no regime de partilha:

i) é proposto, em primeiro lugar, a elevação da alíquota dos royalties do petróleo, dos atuais 10% para 20%. A alíquota atual é muito baixa, principalmente se aplicada aos campos de alta produtividade do pré-sal e de futuras áreas estratégicas;

ii) além do aumento da alíquota, a proposta visa, antes de tudo, garantir a vigência de contratos de concessão em áreas já licitadas e propor uma distribuição de royalties mais justa para contratos firmados no futuro, assegurando a estados e municípios produtores aquilo que a legislação atual lhes garante;

iii) não custa mencionar que a hipótese de alteração das regras vigentes e previstas em contrato, poderia ferir os princípios constitucionais de preservação do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, previstos no inciso XXVI do art. 5º de nossa Lei Maior. Além da questão jurídica, é preciso

considerar a questão econômica. Estados e municípios produtores foram obrigados a realizar despesas com transporte, saneamento, educação, saúde, segurança e justiça contando com a arrecadação decorrente de contratos de concessão já assinados;

iv) a Constituição de 1988 dispõe no art. 20, parágrafo 1º, que “é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal [...] participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, [...] no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”. É óbvio que o Constituinte, ao estabelecer esse dispositivo, pretendia compensar os estados e municípios produtores. Isso porque são os estados e municípios produtores que sofrem com os danos ambientais decorrentes da atividade de extração, que são obrigados a prover infraestrutura para a indústria petroleira, e que têm de dar conta de expandir a oferta de serviços públicos para acomodar a população atraída para o local. A Constituição Federal também prevê, em seu art. 155, §§ 2º e 4º, que o ICMS do petróleo, ao contrário do que ocorre com outros produtos, deve ser pago no estado de consumo, e não no estado onde é produzido. Por isso os estados produtores deixam de arrecadar mais de R\$ 10 bilhões por ano. Assim, os royalties também podem ser interpretados como uma forma de compensar os estados produtores pela perda de arrecadação com o ICMS;

v) para destinar royalties do petróleo aos estados e municípios não produtores e não afetados deve-se estabelecer metodologia que respeite os preceitos constitucionais. Como somente a União, estados e municípios produtores têm direito à compensação pela exploração do petróleo, é proposto destinar à União 41,5 % devidos a título de royalties da exploração em terra, e 51 % devidos à exploração na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Por sua vez, a União destinará, da parte que lhe couber, 33 % no caso de exploração em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, ou 44 % no caso de exploração na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, para todos os estados e municípios, com base nos critérios do FPM e FPE, implicando significativo aumento em relação à participação atual. Os recursos que equivaliam à participação especial no regime da concessão passarão na partilha, na realidade, a ficar com a União, na forma da parcela de óleo excedente que lhe será destinada. Esta proposta, portanto, amplia significativamente a participação dos estados e municípios não produtores nos resultados da exploração do petróleo. Ainda deve ser observado que a parcela da União, de 8,5 %, será destinada ao

Ministério de Ciência e Tecnologia, se a lavra ocorrer em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres. Para exploração em mar, a parcela da União, de 7 %, será destinada ao Comando da Marinha e ao Ministério de Ciência e Tecnologia;

vi) o projeto de lei substitui o art. 46 da Lei nº 12.451 de 2010 para dar nova disposição à distribuição do resultado líquido que terá a União com o novo regime de partilha. No regime de concessão, os estados recebem, diretamente, as participações especiais e, indiretamente, parcelas dos lucros que as empresas têm no regime de concessão, cujo imposto de renda devido acaba sendo parcialmente repartido via fundos de participação. Por isso, é ora proposto que toda receita de comercialização da União seja compartilhada, aplicando-se 50% na constituição do Fundo Social, e 25% nos fundos a serem repassados aos estados e municípios, sendo 12,5 pontos percentuais para cada fundo, obedecendo a lógica constitucional dos fundos de participação FPE e FPM quanto aos critérios de rateio. A participação restante será distribuída para Estados produtores ou confrontantes, na proporção de vinte pontos percentuais (20%), para Municípios produtores ou confrontantes, na proporção de quatro pontos percentuais (4%) e para municípios afetados por operações de embarque e desembarque, na proporção de um ponto percentual (1%).

Já no caso do regime de concessão, é assim explicada e justificada a proposta para atualizar a sistemática de cobrança da participação especial:

i) a cobrança da participação especial deveria constituir compensação financeira extraordinária nos casos de grande volume de produção e de grande rentabilidade. Os critérios definidos pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.708, de 3 de agosto de 1998, se tornaram defasados diante da mudança do cenário econômico e agora se faz necessário repor o equilíbrio entre governo e concedentes;

ii) os volumes de isenção para o pagamento de participações especiais no Brasil ficaram exageradamente altos. Por isso, apenas 4% (quatro por cento) dos campos de petróleo estão pagando participação especial – ou seja, segundo a ANP, no início de 2011, apenas 18 campos pagaram PE e, pior, 7 deles concentram 96% do recolhimento total. A produção e a rentabilidade do setor aumentaram fortemente e não houve reflexo na participação especial. Entre 2000 e 2010, o aumento da produção de petróleo foi de 50% (de 1.810 para 2.723 mil barris) e o dos seus preços foi de 96% (de US\$ 28,66 para 79,61 por barril/brent

médio, ou 267%, se convertidos em reais). Porém, esses ganhos não foram captados na arrecadação da PE: gerou 0,31% do PIB, em média (desde 2003);

iii) comparações internacionais apontam o Brasil como um dos países de menor participação governamental. Estudo do FMI, para subsidiar reforma na Rússia, apontou o Brasil como o que menos cobra entre uma dúzia de países (já excluídos os árabes), saltando aos olhos a pouca progressividade com respeito ao preço do óleo e aos custos de extração, que seria justamente a função da participação especial no regime de concessão;

iv) todas essas distorções tem uma razão: os volumes de isenção foram calculados em 1998, data do obsoleto Decreto ainda em vigor, quando o barril do petróleo custava apenas 13 dólares. Então, na época, volumes altos de petróleo não significavam tantos dólares assim. Hoje, ao contrário, com o barril de petróleo variando entre 70 e 100 dólares, a União e os demais entes federados perdem bilhões em arrecadação de participações especiais, provocando lucros exagerados e injustos a diversas concessionárias de exploração de petróleo. A forma como as tabelas progressivas foram fixadas não permitiram a PE captar os ganhos extraordinários decorrentes da expressiva elevação dos preços, dentre outros fatores que melhoraram a produção e a rentabilidade na extração de óleo e gás no Brasil. Logo, a sistemática vigente não atende ao seu princípio básico de constituir uma participação governamental especial e o equilíbrio contratual, que foi perdido nesses anos, precisa agora ser recomposto;

v) a solução para tal disparate é restabelecer o equilíbrio das participações governamentais contratadas, atualizando as tabelas previstas no Decreto de 1998, em atenção ao princípio jurídico de que correções monetárias não são alterações de contrato, mas mera recomposição do equilíbrio entre prestação e contraprestação existente na data da celebração do contrato. As alíquotas são mantidas. Como foram balizadas em volume físico, cabe corrigir as faixas (isenção e parcela a deduzir) proporcionalmente à variação dos preços observados desde a edição do decreto até cada trimestre em que for feita a apuração, aplicado para cada campo de produção (lembrando que a ANP já publicou tais preços e o apura por campo). Ajustados os valores balizadores da faixa de isenção, os que definem cada intervalo de alíquota e também os que são aplicados para definir a parcela a deduzir, aí continuaria sendo aplicada a mesma sistemática atual, em que se aplica a alíquota efetiva sobre a receita líquida de cada campo e isso tudo a cada trimestre;

vi) quanto à distribuição da receita adicional de participação decorrente da aplicação da atualização aqui proposta, são redirecionados todos os recursos federais para o fundo especial já previsto no caso dos royalties e destinado a beneficiar todos os Estados e todos os Municípios segundo os critérios de rateio vigentes para o FPE e para o FPM. A proposta preserva a divisão entre níveis de governo.

Em conclusão, esta proposta visa ao respeito à segurança jurídica e à preservação do equilíbrio federativo, função maior do Senado federal.

Sala das Sessões,

Senador **FRANCISCO DORNELLES**

PP - RJ

Senador **DELCÍDIO AMARAL**

PT -MS

Senador **LINDBERGH FARIA**

PT -RJ

Senador **RICARDO FERRAÇO**

PMDB - ES