

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2011

Dispõe sobre a alíquota e destinação dos recursos arrecadados com a exploração do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos extraídos sob o regime de partilha ou sob o regime de concessão na área do pré-sal e em áreas ainda não contratadas e cria o Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Educação Básica e Inovação– FUNPEI.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

SEÇÃO I

Do Objeto desta Lei

Art. 1º Esta Lei trata da destinação dos recursos arrecadados com a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos extraídos sob o regime de partilha ou sob o regime de concessão na área do pré-sal e em áreas ainda não contratadas e cria o Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI), que aplicará estes recursos na Educação Básica e na inovação tecnológica.

SEÇÃO II

Da Origem e do Uso dos Recursos do FUNPEI

Art. 2º Constituem recursos do FUNPEI:

I – o produto da arrecadação dos *royalties* e da participação especial incidentes sobre a exploração de petróleo e gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos, previstos no art. 45 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, decorrentes de exploração em regime de concessão em campos cujo contrato de exploração tenha sido assinado após a vigência desta Lei;

II – o produto da arrecadação de *royalties* incidentes sobre a exploração de petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos, previstos no art. 42 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, decorrentes da exploração em regime de partilha e cujo contrato de exploração tenha sido assinado após a vigência desta Lei;

III – o produto da arrecadação dos *royalties* e da participação especial incidentes sobre a exploração de petróleo e gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos, previstos no art. 45 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, decorrentes de exploração em regime de concessão em campos que se localizam no Polígono Pré-Sal, definido no Anexo da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010;

IV – o rendimento das aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo;

V – outros recursos que lhe sejam destinados.

Art. 3º Os recursos do FUNPEI serão aplicados:

I – na Educação Básica, conforme conceito estabelecido no art. 21 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II – na inovação, conforme conceito estabelecido no art. 2º da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;

III – na aquisição de ativos financeiros.

§ 1º Dos recursos sacados do FUNPEI, dois terços serão destinados à educação básica e um terço será destinado à inovação.

§ 2º Dos recursos destinados à Educação Básica:

I – sessenta por cento serão distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados, sendo que o regulamento disporá sobre os valores a serem transferidos por aluno, tendo por base o coeficiente calculado a partir de Censos Escolares da Educação Básica;

II – vinte por cento serão transferidos para as instituições de ensino em função do desempenho dos alunos auferidos em exames nacionais relacionados à Educação Básica, na forma do regulamento;

III - vinte por cento serão transferidos para as instituições de ensino em função da evolução do desempenho dos alunos auferidos nos exames nacionais relacionados à Educação Básica utilizados no inciso II, na forma do regulamento;

§ 3º Os recursos distribuídos na forma do inciso II do § 2º poderão ser utilizados, conforme estabelecido no regulamento, para melhoria das instalações físicas, para aquisição de equipamentos ou para concessão de benefícios pecuniários ao corpo docente da instituição de ensino beneficiada.

§ 4º Regulamento do Poder Executivo estabelecerá os critérios de aplicação dos recursos destinados à inovação tecnológica;

§ 5º Os ativos financeiros, exceto pelo disposto no § 6º, deverão ser constituídos por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

§ 6º O FUNPEI poderá comprar títulos de outros emissores desde que apresentem perfil de risco de crédito e rentabilidade igual ou superior aos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

§ 7º O disposto no § 6º não poderá exceder a vinte por cento (20%) do total aplicado.

§ 8º O regulamento definirá a forma de comparar os riscos de crédito, as taxas de juros, as maturidades e durações previstas no § 6º.

§ 9º Os gastos decorrentes do disposto no inciso I do *caput* não poderão ser considerados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

Art. 4º Comitê de Gestão Executiva e Financeira será criado para administrar o FUNPEI por ato do Poder Executivo.

§ 1º O Comitê referido no *caput* terá suas funções especificadas em regulamento.

§ 2º Na composição do Comitê está assegurada a participação do Ministro de Estado da Educação e Cultura, do Ministro de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministro de Estado da Fazenda e do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º Aos membros do Comitê não cabem quaisquer tipos de proventos ou remuneração pelo exercício de suas funções.

SEÇÃO III

Da Acumulação do Patrimônio do FUNPEI

Art. 5º Para cada um dos entes federativos serão estipuladas, de maneira cumulativa, cotas de participação no FUNPEI com base nos critérios estabelecidos nos incisos I, II e III do § 2º e § 4º do art 3º.

Art. 6º Durante os primeiros doze meses de funcionamento do FUNPEI, não haverá desembolsos destinados à Educação Básica e à inovação tecnológica, previstos nos incisos I e II do *caput* do art. 3º.

Art 7º Do segundo ao nono ano de funcionamento do FUNPEI, os desembolsos com Educação Básica e inovação tecnológica obedecerão aos seguintes limites como proporção da variação do patrimônio do Fundo ocorrido no ano anterior:

I – vinte por cento no segundo e terceiro anos;

II – quarenta por cento no quarto e quinto anos;

III – sessenta por cento no sexto e sétimo anos;

IV – oitenta por cento no oitavo e nono anos;

Art.8º A partir do décimo ano de funcionamento do FUNPEI, a soma dos gastos com Educação Básica e inovação tecnológica em cada ano não poderá ser superior ao menor dos valores abaixo:

I – variação, em termos reais, do patrimônio do Fundo ocorrida no ano anterior;

II – variação média anual, em termos reais, do patrimônio do Fundo, tomando como base de cálculo os três anos anteriores.

§ 1º O regulamento definirá a forma de calcular a variação do patrimônio, em termos reais.

Art. 9º Os recursos investidos pelo FUNPEI poderão ser feitos em ativos no exterior objetivando políticas complementares de redução de volatilidade de preços macroeconômicos, incluindo taxa de câmbio, da economia brasileira.

Parágrafo único. Estes investimentos não poderão ultrapassar vinte por cento do montante de recursos do FUNPEI.

SEÇÃO IV

Do Redirecionamento dos Recursos Oriundos da Exploração do Petróleo e do Gás

Art. 10º. Acrescente-se o seguinte § 4º ao art. 45 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997:

“**Art. 45.**

.....

§ 4º O disposto no § 3º não se aplica ao Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI). (NR)”

Art. 11º. Na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, acrescente-se o seguinte art. 47-A e dê-se a seguinte nova redação aos arts. 49 e 50:

“**Art. 47-A** Os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data do início da produção de petróleo, gás natural, ou demais hidrocarbonetos fluidos, em montante correspondente a quinze por cento da produção de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido para os campos cujo contrato de exploração foram assinados a partir da vigência da Lei que deu origem a este dispositivo.

§ 1º Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de

licitação correspondente, a redução do valor dos *royalties* estabelecido no *caput* deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção.

§ 2º 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.

§ 3º 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.

§ 4º Os recursos dos *royalties* previstos no *caput* serão integralmente destinados ao Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI).”

“**Art. 48.** A parcela do valor do *royalty*, previsto no contrato de concessão, para exploração fora do Polígono Pré-Sal, definido no Anexo da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º dos artigos 47 e 47-A, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.” (NR)

“**Art. 49.** A parcela do valor do *royalty*, decorrente da exploração fora do Polígono do Pré-Sal, definido no Anexo da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

.....

§ 2º Órgão do Poder Executivo administrará os programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico previstos no *caput* deste artigo, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País, segundo normas a serem definidas em decreto do Presidente da República.” (NR)

“**Art. 49-A** Os *royalties* arrecadados em decorrência da exploração no Polígono do Pré-Sal, definido no Anexo da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão integralmente destinados ao Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI).”

“**Art. 50**

.....

§ 2º Os recursos da participação especial decorrentes da exploração fora do Polígono do Pré-Sal, definido no Anexo da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em campos cujo contrato foi assinado antes da vigência da Lei que alterou este dispositivo serão distribuídos na seguinte proporção:

.....

§ 4º Os recursos da participação especial decorrente da exploração nas áreas localizadas no do Polígono do Pré-Sal, definido no Anexo da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, contratadas sob o regime de concessão, serão integralmente destinados ao Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI).

§ 5º Os recursos da participação especial decorrentes de exploração em campos cujo contrato foi assinado após a vigência da Lei que deu origem a este dispositivo serão destinados ao Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI).” (NR)

Art. 12. Introduzam-se os seguintes arts. 42-A, 42-B e 42-C na Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010:

“Art. 42-A Os *royalties* de que tratam o art. 42 serão pagos mensalmente pelo contratado sob o regime de partilha de produção, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a quinze por cento da produção de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido.

§ 1º Os critérios para o cálculo do valor dos *royalties* serão estabelecidos em ato do Poder Executivo, 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 contratado serão incluídas no volume total da produção a ser computada para o cálculo dos *royalties* devidos.

§ 3º É vedado, em qualquer hipótese, o ressarcimento dos *royalties*, bem como sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

“Art. 42-B A distribuição dos *royalties* devidos para contratos de exploração sob o regime de partilha de produção, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, terá a seguinte forma:

I – 61,25% (sessenta e um inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) aos Estados produtores;

II – 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) aos Municípios produtores;

III – 8,75% (oito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural, ou outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela agência reguladora;

IV – 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) ao Ministério da 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 de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias.”

“**Art. 42-C** Os *royalties* devidos para contratos de exploração sob o regime de partilha de produção, quando a lavra ocorrer no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, serão destinados ao Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI).”

SEÇÃO V

Disposições Finais

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Este projeto tem dois objetivos: elevar a alíquota dos *royalties* do petróleo, de 10% para 15%; e alterar o destino dos recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural, por meio da criação de um fundo destinado a financiar a Educação Básica e a inovação tecnológica: o Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI). Cabe aqui fazer um registro. A idéia original de criação de uma formação de poupança com recursos decorrentes dos *royalties* do petróleo, antes mesmo da discussão sobre o pré-sal, é do ex-Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que chegou a apresentar um PLS em conjunto com o Senador Cristovam Buarque, um dos signatários desta proposição. Mais tarde, durante a apreciação dos projetos de lei que regularam a exploração do pré-sal, o PLS foi transformada em emenda, que foi rejeitada.

O aumento da alíquota dos *royalties* é importante para garantir maior receita governamental na extração do petróleo. No regime de concessão, o pagamento de participação especial ocorre somente em campos de alta produtividade. No regime de partilha, o governo ficará com parte do óleo que exceder os custos, mas a lei não garante nenhuma trava para os custos, de forma que a receita governamental pode ser ínfima. Destaque-se que é mais eficiente tributar o petróleo (o *royalty* é semelhante a um imposto sobre faturamento, ainda que do ponto de vista jurídico não seja um tributo), do que outras atividades, pois, no caso do petróleo, o produtor não dispõe de muitas opções para localização: a produção tem de ocorrer onde estão as jazidas. No caso de uma manufatura, em contraste, o produtor pode até mudar de país em busca de regimes tributários mais brandos.

Previstos no art. 20 da Constituição Federal, e regulamentados pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, os *royalties* e a participação especial decorrentes da produção desses combustíveis têm sido direcionados, em larga medida, aos Estados e Municípios produtores e aos Municípios de alguma forma associados à produção. À União e aos demais Estados e Municípios do País, têm sido destinado algo em torno de 35% dos *royalties*, cujo total foi de R\$ 9,9 bilhões em 2010, e de 50% dos recursos da participação especial, que atingiram R\$ 11,7 bilhões naquele ano. São valores que têm crescido exponencialmente em função de fatores como o aumento do preço do petróleo quanto da produção. Em 2000, o total dos *royalties* distribuídos foi de R\$1,9 bilhão, e, de participação especial, R\$ 1 bilhão. Nos próximos dez anos, com a provável entrada em operação da produção dos campos situados na chamada camada pré-sal, os pagamentos de *royalties* e participações especiais irão aumentar ainda mais.

É hora de nos anteciparmos e corrigirmos uma situação que, se hoje já é injusta, dentro de dez anos, com o aumento previsto da produção, tornar-se-á insustentável: trata-se da apropriação, por poucos entes federativos, da maior parte da receita advinda do petróleo, bem pertencente à União.

Os argumentos usualmente utilizados para justificar a transferência dos *royalties* para Estados e Municípios produtores tornam-se bastante tênues quando pensamos na exploração em alto mar. Em primeiro lugar, diminui drasticamente a possibilidade de o município ou estado confrontante sofrer danos ecológicos com a extração do petróleo. À medida que a produção se distancia da costa, torna-se cada vez mais difícil associar os impactos da produção a determinado município, pois as correntes marinhas

não obedecem à mesma lógica do IBGE ao definir os Municípios confrontantes. Adicionalmente, a produção em alto mar reduz a força do argumento de que a área ocupada para produção de petróleo impede o desenvolvimento de outras atividades econômicas no mesmo local.

Não cabe aqui discutir, embora seja importante registrar, o mau uso que diversos Municípios têm feito com os recursos dos *royalties*. Além de denúncias de corrupção, observa-se que vários Municípios beneficiados estão gastando os recursos com custeio de pessoal, com embelezamento de vias públicas ou outras despesas que, certamente, não garantirão um desenvolvimento auto-sustentável no futuro, quando cessar a extração desses recursos.

Independente de haver fortes argumentos recomendando melhor distribuição dos *royalties* do petróleo, não podemos ignorar que os estados e municípios produtores já se organizaram de forma a contar com essas receitas. Por isso, neste projeto de lei, não propomos alterar o que já foi contratado e está em plena produção. Somente os recursos advindos que campos a serem explorados serão objeto de nova destinação. Ou seja, reconhecemos o direito de municípios e estados produtores continuarem a receber *royalties* e participação especial sobre a produção que já vem recebendo

Mas propomos uma destinação bem mais justa para os *royalties* decorrentes da produção em campos ainda não explorados. Mais especificamente, propomos a criação do Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Desenvolvimento da Educação Básica e da Inovação (FUNPEI). Esse Fundo irá alocar seus recursos no financiamento da Educação Básica e desenvolvimento da inovação tecnológica.

Investir em educação e inovação é a melhor opção para aplicar os recursos do petróleo. Todos sabemos que o petróleo é um recurso não renovável. Devemos ter a responsabilidade, portanto, de utilizar a renda que o petróleo nos proporciona para criar uma fonte permanente de riqueza. Como se sabe, a educação e inovação são a mola do desenvolvimento. A literatura especializada reconhece que o maciço investimento em educação básica foi um dos principais fatores, se não o mais importante, que permitiu o crescimento acelerado dos países do leste asiático. Há inúmeros estudos mostrando que, quanto mais alto o grau de instrução de uma sociedade, mais produtiva é sua mão-de-obra e, conseqüentemente, mais altos são os salários e os rendimentos do trabalho.

Também não é nenhuma novidade que o Brasil apresenta um desempenho ruim em relação à educação básica e inovação. Em diversos indicadores, como escolaridade média, índices de evasão e repetência e desempenho de alunos em exames, estamos piores do que muitos de nossos vizinhos latino-americanos. A distância em relação aos países desenvolvidos, então, é ainda maior. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2009, do Ministério da Educação, mostrou que estamos avançando, mas a meta é alcançar o desempenho dos países desenvolvidos somente na década de 2020. No que diz respeito à inovação, indicadores como o número de patentes registradas também mostram o quanto estamos atrasados no desenvolvimento tecnológico.

É importante detalhar algumas características desse Fundo, para uma melhor compreensão de como ele poderá ser útil para atingir o objetivo proposto.

Em primeiro lugar, é um fundo que prevê acumulação de poupança. Assim, nos nove primeiros anos do FUNPEI, somente parte da variação do Fundo – inicialmente, 20%, até chegar a 80% a – poderá ser sacada.

Pretendemos, com essas medidas, construir um fundo suficientemente sólido, capaz de garantir um fluxo constante de recursos para a educação. Isso é essencial para o planejamento de políticas educacionais e evita o desperdício de escassos recursos públicos.

É importante lembrar que o preço do petróleo é extremamente volátil. Se, em vez de constituirmos um fundo, propuséssemos somente a transferência direta de recursos para a educação, o que ocorreria é que o orçamento para educação iria se tornar uma peça de ficção: dificilmente, em função da volatilidade dos preços, a receita esperada seria aquela planejada. Incurriríamos, dessa forma, no risco de iniciar projetos que seriam interrompidos, quando houvesse frustração de receita, ou de estimular gastos supérfluos, simplesmente para fazer uso de uma receita acima da prevista. Em qualquer caso, na ausência de um fundo, estaríamos estimulando o mau uso do dinheiro público.

Por fim, observem que, dos recursos destinados à educação, 60% serão transferidos em função do número de alunos, e os 40% restantes serão distribuídos conforme o desempenho da instituição de ensino. Entendemos ser necessário ir além do objetivo equalizador e premiar o desempenho.

Atualmente, o Ministério da Educação já dispõe de indicadores, como o IDEB, que permitem aferir a performance das escolas. É mais do que justo que recebam mais recursos aquelas instituições de ensino que venham apresentando bons resultados, ou que venham progredindo sistemática e satisfatoriamente. Esses recursos poderão ser utilizados tanto para aquisição de equipamentos e melhoria dos prédios, como para aumentar a remuneração dos professores.

Diante do exposto, conto com o apoio de meus ilustres Pares para a aprovação desta importante matéria.

Sala das Sessões,

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Senador CRISTOVAM BUARQUE