CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 323-G, DE 2007

(Do Sr. Brizola Neto)

Ofício n°1.564/13 – SF

SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 323-E, DE 2007, que "dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; e dá outras providências"; tendo parecer do relator designado em Plenário pela Comissão Especial, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição de todo o Substitutivo do Senado Federal, com exceção do inciso II do artigo 2º, reestabelecendo o texto da Câmara dos Deputados (relator: DEP. ANDRÉ FIGUEIREDO)

DESPACHO:
À COMISSÃO ESPECIAL

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I – Autógrafos do PL 323-E/07, aprovado na Câmara dos Deputados em 25/06/2013.

II – Substitutivo do Senado Federal

III – Parecer do Relator designado em Plenário pela Comissão Especial

AUTÓGRAFOS DO PL 323-E/07,
APROVADO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 25/06/2013

Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera as Leis n°s 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1° Esta Lei dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Art. 2° Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha

ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis n°s 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de *royalties* e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2° A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das

áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

Art. 3° Os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, de que trata a Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, localizados na área definida no inciso IV do *caput* do art. 2° da Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão integralmente destinados ao Fundo Social previsto no art. 47 da Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 4° Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2° serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Art. 5° O § 1° do art. 8° da Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º .....

§ 1º As vedações constantes do *caput* não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive

as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

..... ”(NR)

Art. 6° A alínea *b* do inciso III do art. 10 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. .....

.....

III - .....

.....

b) o percentual mínimo do excedente em óleo da União, que não será inferior a 60% (sessenta por cento);

..... ”(NR)

Art. 7° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara dos Deputados, em

SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL

Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2013 (PL nº 323, de 2007, na Casa de origem), que “Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do **caput** do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera as Leis n°s 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; e dá outras providências”.

Substitua-se o Projeto pelo seguinte:

*Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do **caput** do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, e dá outras providências.*

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do **caput** do art. 214 e do disposto no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos **royalties** e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos **royalties** e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III – 50% (cinquenta por cento) dos rendimentos dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º As receitas de que trata o inciso I deste artigo serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de **royalties** e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º As receitas de que trata o inciso II deste artigo poderão ser aplicadas no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, limitado a 60% (sessenta por cento) do total, não se aplicando a tais despesas a vedação contida no **caput** do art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

§ 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e III deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

Art. 3º Os recursos dos **royalties** e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, localizados na área definida no inciso IV do **caput** do art. 2º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão destinados da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) para a educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

II – 50% (cinquenta por cento) para o Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Parágrafo único. Uma vez atingidas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, os recursos de que trata o **caput** serão integralmente destinados ao Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 4º Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2º serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 4 de julho de 2013.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

LEI 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997

Dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e dá outras providências.

.....

CAPÍTULO V
DA EXPLORAÇÃO E DA PRODUÇÃO

.....

Seção VI
Das Participações

.....

Art. 49. A parcela do valor do "royalty" que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

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

a) cinqüenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados onde ocorrer a produção;

b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção;

c) sete inteiros e cinco décimos 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) 25% (vinte e cinco 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 e dos biocombustíveis;

** Alínea* d *com redação dada pela Lei nº 11.097, de 13/01/2005.*

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;

c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

d) sete inteiros e cinco décimos 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;

e) sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;

f) 25% (vinte e cinco 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 e dos biocombustíveis.

** Alínea* f *com redação dada pela Lei nº 11.097, de 13/01/2005 .*

§ 1º Do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, serão aplicados no mínimo quarenta por cento em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste.

§ 2º O Ministério da Ciência e Tecnologia 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.

Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

§ 1º A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os "royalties", os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

§ 2º Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:

I - 40% (quarenta por cento) ao Ministério de Minas e Energia, sendo 70% (setenta por cento) para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º desta Lei, e pelo MME, 15% (quinze por cento) para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% (quinze por cento) para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional;

* *Inciso I com redação dada pela Lei nº 10.848, de 15/03/2004.*

II - dez por cento ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo;

III - quarenta por cento para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

IV - dez por cento para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

§ 3º Os estudos a que se refere o inciso II do parágrafo anterior serão desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso IX do art. 8º.

.....

.....

Parecer proferido em Plenário em 10/7/13, às 18h32min.

PARECER AO SUBSTITUTIVO DO SENADO AO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 41, DE 2013 (Nº 323, DE 2007, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, e dá outras providências.

AUTOR: Senado Federal

RELATOR: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

I – RELATÓRIO

O Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara - PLC nº 41, de 2013, apresenta muitas alterações em relação ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 323, de 2007, aprovado na Câmara dos Deputados.

Com relação aos royalties e participação especial destinados aos Estados e Municípios, o Substitutivo do Senado substitui as áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012 para estabelecer como parâmetro os contratos celebrados a partir dessa data. Dessa forma, somente a partir de 2022, royalties e participação especial deverão ser destinados às áreas de educação e saúde por esses entes da Federação.

O Substitutivo do Senado destina para a área de educação 50% dos royalties e da participação especial decorrentes da produção no horizonte geológico do Pré-Sal relativa a campos em operação comercial.

Além disso, destina às áreas de educação e saúde na proporção de 75% e 25%, respectivamente, 50% dos rendimentos dos recursos

recebidos pelo Fundo Social, em vez do total dos recursos por ele recebidos.

O texto aprovado no Senado também retira a possibilidade de se destinar às áreas de educação e saúde recursos referentes a acordos de unitização celebrados entre a Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA e futuros concessionários ou contratados sob o regime de partilha de produção. Além disso, retira a obrigatoriedade de se informar aos cidadãos brasileiros as estimativas de petróleo localizado em áreas da União referentes a reservatórios já descobertos por empresas operadoras e que se estendem por essas áreas.

Outra modificação em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados diz respeito à retirada da garantia de se destinar, no mínimo, 60% do excedente em óleo para a União.

É o relatório

II – VOTO DO RELATOR

Apesar da nobre intenção dos Senhores Senadores, o Substitutivo do Senado reduz significativamente as receitas a serem destinadas às áreas de educação e saúde. Nos termos do texto aprovado na Câmara dos Deputados, estima-se que os recursos destinados para as áreas de educação e saúde possam ser da ordem de R$ 279,08 bilhões, conforme mostrado na Tabela II.1, enquanto que de acordo com o Substitutivo do Senado o montante seria de R$ 108,18, segundo apresentado na Tabela II.4. Portanto, haveria uma redução de recursos para essas duas áreas em torno de R$ 170 bilhões.

Admitindo-se que os percentuais de 75% e 25% sejam regulamentados para o total dos recursos de R$ 279,08 bilhões, R$ 209,31 bilhões seriam destinados para a área de educação e R$ 69,77 bilhões para a área de saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Tabela II.1 Estimativa de recursos destinados à educação e saúde, em bilhões de Reais, nos termos do Substitutivo da Câmara dos Deputados

Ano	Royalties + Participação especial (concessão)	Royalties (cessão onerosa)	Royalties + bônus (partilha)	Excedente (partilha) + retorno	Unitização	Total
2013	0,80	0,00	5,00	0,06	0,29	6,15
2014	1,72	0,00	0,00	0,08	0,44	2,24
2015	2,71	0,00	5,00	0,15	0,58	8,44
2016	4,55	0,88	0,00	0,20	1,17	6,80
2017	7,78	2,66	5,00	0,31	1,31	17,06
2018	11,25	4,81	0,00	0,39	7,88	24,33
2019	15,86	6,67	6,64	3,57	7,88	40,62
2020	21,33	8,61	3,29	6,74	7,74	47,71
2021	24,82	9,73	9,93	10,00	7,59	62,07
2022	26,22	10,20	6,57	13,22	7,45	63,66
Total	117,04	43,56	41,43	34,72	42,33	279,08

Para se chegar ao total de R$ 279,08 bilhões admitiu-se que o valor do bônus de assinatura será destinado ao Fundo Social, com exceção da parcela destinada às atividades da Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA.

O Fundo Social, foi concebido, de fato, como um fundo soberano, criado com a finalidade de evitar que a entrada abundante de moeda estrangeira no país, decorrente da exportação de grandes volumes de petróleo do Pré-Sal, provocasse a sobre valorização de nossa moeda, nos termos do art 48, inciso III da Lei nº 12.351/2010.

A partir do Fundo Social, busca-se constituir poupança de longo prazo para as gerações futuras e fonte de financiamento para o desenvolvimento social e regional, nos termos do art. 48, incisos I e II da Lei nº 12.351/2010.

Por essa razão, a Lei determinou que seus recursos fossem aplicados prioritariamente no exterior, vindo para as áreas de saúde, educação, combate à pobreza etc, apenas os rendimentos dessas aplicações, nos termos do art. 50, parágrafo único da Lei 12.351/2010. Assim, da forma como foi estabelecido, os rendimentos do Fundo Social não gerariam recursos significativos para atender as áreas sociais até 2022.

Dessa forma, utilizar integralmente no Brasil as receitas do Fundo Social contraria todos os princípios para os quais ele foi criado, especialmente a estabilidade econômica e a capacidade de competição do país. Evita-se, assim, o risco de se ter no Brasil a "doença holandesa", cujo nome é uma referência ao acontecido na Holanda, quando da produção e exportação de grandes jazidas de gás natural.

Em razão disso, partiu-se do princípio de que os bônus de assinatura relativos aos contratos de partilha de produção seriam destinados ao Fundo Social.

Conforme noticiado no sítio do Brasil Energia, em 15.4.2013, a Diretora-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, Magda Chambriard, defende periodicidade mínima de dois anos para os leilões do Pré-Sal. Assim, o pagamento de bônus de assinatura se daria a cada dois anos, o que justifica a alternância de valores maiores e menores no total, por exercício, da Tabela II.1 até 2016.

Outra hipótese para se chegar ao valor total de R$ 279,08 mostrado na Tabela II.1 bilhões é de que o excedente em óleo da União referente ao contrato de partilha de produção para a área de Libra seria de 73%. Nessa área, já foi perfurado o Poço 2-ANP-2A-RJS, localizado a cerca de 30 quilômetros do Poço 2-ANP-1-RJS, perfurado no bloco de Franco, que foi objeto de cessão onerosa para a Petrobras.

Segundo relatório da certificadora Gaffney, Cline & Associates - GCA, os recursos contingentes de Franco variam de 3,11 bilhões de barris a 8,99 bilhões de barris. O contrato de cessão onerosa estima uma produção de 3,058 bilhões de barris em Franco. O plano de negócios da Petrobras prevê a instalação de cinco unidades estacionárias de produção em Franco de 2016 a 2018.

De acordo com a Diretora-Geral da ANP, há expectativa, em Libra, de um volume de 26 bilhões a 42 bilhões de barris óleo *in situ*, dos quais de 8 a 12 bilhões de barris são recuperáveis.

Ainda segundo ela, Marlim, maior campo produtor do Brasil, tem volume recuperável de dois bilhões de barris. O campo de Roncador tem 2,5 bilhões de barris. A área que será licitada é algo grande, que fala por si só. Equivale a esses dois campos e a muitos outros que existem no país, juntos, afirmou a Diretora-Geral da ANP. A Figura II.1 mostra a área de Libra.

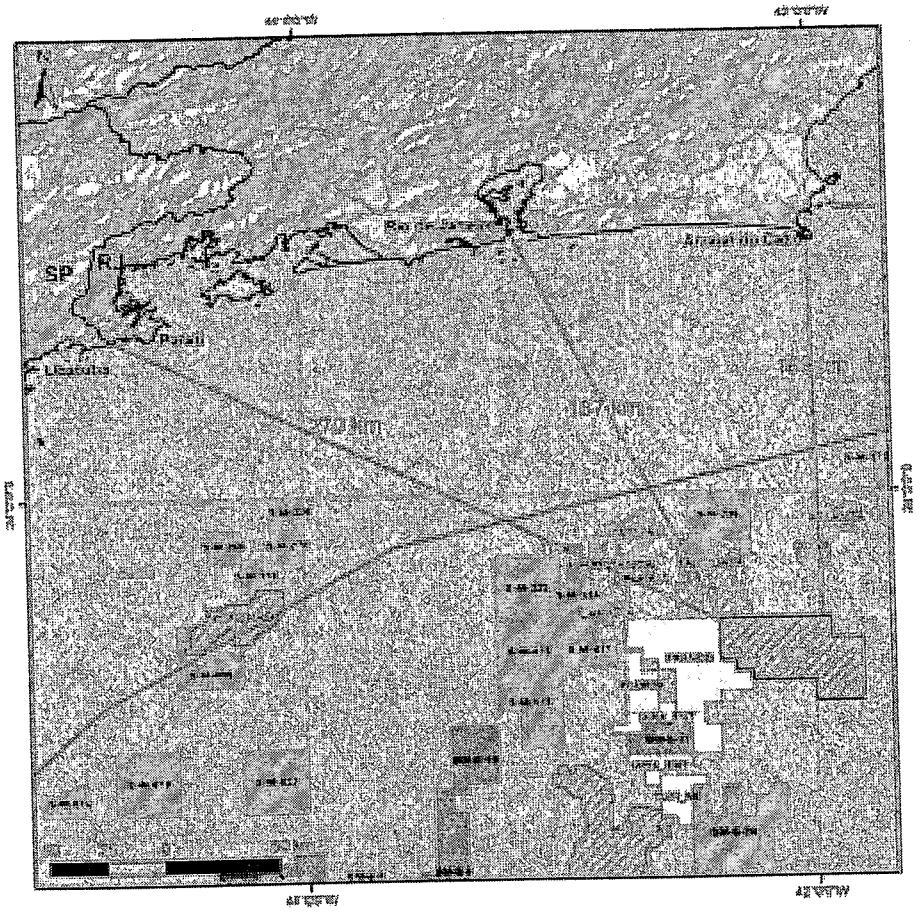

Figura II.1 Mapa da localização da área de Libra

O volume recuperável de Libra pode chegar a cerca de 80% de todas as reservas provadas de petróleo do Brasil, que são de aproximadamente 15 bilhões de barris. O petróleo em Libra é leve, considerado de ótima qualidade.

Nesse contexto, o Poder Executivo decidiu antecipar para a segunda quinzena de outubro, em vez de novembro, o primeiro leilão de petróleo da província petrolífera do Pré-Sal sob o regime de partilha de produção, no qual será oferecida somente a área de Libra. Será a maior reserva já ofertada em um único leilão em todo o mundo.

Importante ressaltar que os participantes da licitação e o governo brasileiro estão cientes da praticamente ausência de risco na exploração do petróleo na área de Libra.

Admitindo-se que essa área tenha um volume recuperável de 10 bilhões de barris e um valor de US$ 105 por barril, a receita bruta dessa área pode chegar a US$ 1,05 trilhão. Em razão da alta produtividade que os poços podem ter e da pequena distância da costa, cerca de 166 km, o custo de extração de Libra pode ser inferior a US$ 15 por barril. Dessa forma, a receita líquida de Libra, sem considerar as participações governamentais, pode ser da ordem de US$ 850 bilhões, cerca de R$ 1,8 trilhão.

O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE publicou a Resolução nº 5, de 25 de junho de 2013, que definiu um percentual mínimo do excedente em óleo da União, na média do período de vigência do contrato de partilha de produção, de 40%, para o preço do barril de petróleo de US$ 105.

Assim sendo, as participações governamentais na área de Libra serão de 15% de royalties, no mínimo 40% de excedente em óleo para a União, 25% de Imposto de Renda - IR e 9% de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL.

Em razão das considerações já feitas, a receita bruta de Libra será da ordem de R$ 2,1 trilhões. Deduzido o custo em óleo de R$ 300 bilhões, a receita líquida, sem considerar a participação governamental, seria, como já citado, de R$ 1,8 trilhão. Deduzidos os royalties R$ 315 bilhões, seria obtido um excedente em óleo total de R$ 1,485 bilhão.

Ao contratado, caberia 60% do excedente em óleo total, o que corresponde a cerca de R$ 891 bilhões. À União, caberia R$ 594 bilhões. O contratado ainda teria que pagar IR de R$ 222,75 bilhões e CSLL de R$ 80,19 bilhões.

Dessa forma, a participação governamental na receita líquida seria de R$ 1,212 trilhão (315 + 594 + 222,75 + 80,19) e a participação do contratado seria de R$ 588,06 bilhões (891 – 222,75 – 80,19). Ou seja, a participação governamental na receita líquida seria de 67,33% e a do contratado de 32,67%. Essa participação governamental de 67,33% pode, à primeira vista, parecer alta, mas, de fato, não é, quando se compara com outros países.

A Figura II.2 mostra a participação governamental na renda petrolífera em vários países. Em países exportadores de petróleo, como Angola, Rússia e Venezuela, entre outros, a participação governamental é maior que 80%. Na China, a participação governamental é superior a 90%.

Na Noruega, em 2009, o retorno do governo por barril foi de 85,5%. Em 2010 e 2011, os retornos do governo por barril foram, respectivamente, de 76,3% e 79,3%. Na média, o retorno por barril foi de 80,37%.

Se o campo de Libra fosse explorado na Noruega, o retorno médio do governo por barril seria de 80,37% de R$ 2,1 trilhões, o que corresponde a R$ 1,688 trilhão. Assim, o governo norueguês arrecadaria R$ 475,76 bilhões a mais que o governo brasileiro.

Para que o governo brasileiro arrecadasse R$ 475,76 bilhões a mais e se equiparasse ao governo norueguês, seria necessário que o excedente em óleo da União aumentasse de 40% para 88,5%.

Pode-se argumentar que nesses cálculos não foram considerados o bônus de assinatura de R$ 15 bilhões e os dividendos da Petrobras distribuídos para a União. No entanto, não foram considerados também os gastos com o agente comercializador do petróleo e do gás natural que a União receberá em alto mar.

A PPSA não tem e não terá infraestrutura para transportar e armazenar os hidrocarbonetos produzidos. Dessa foram, ela muito provavelmente contratará diretamente a Petrobras, dispensada a licitação, como agente comercializador e pagará por isso. Assim, a participação governamental líquida será menor.

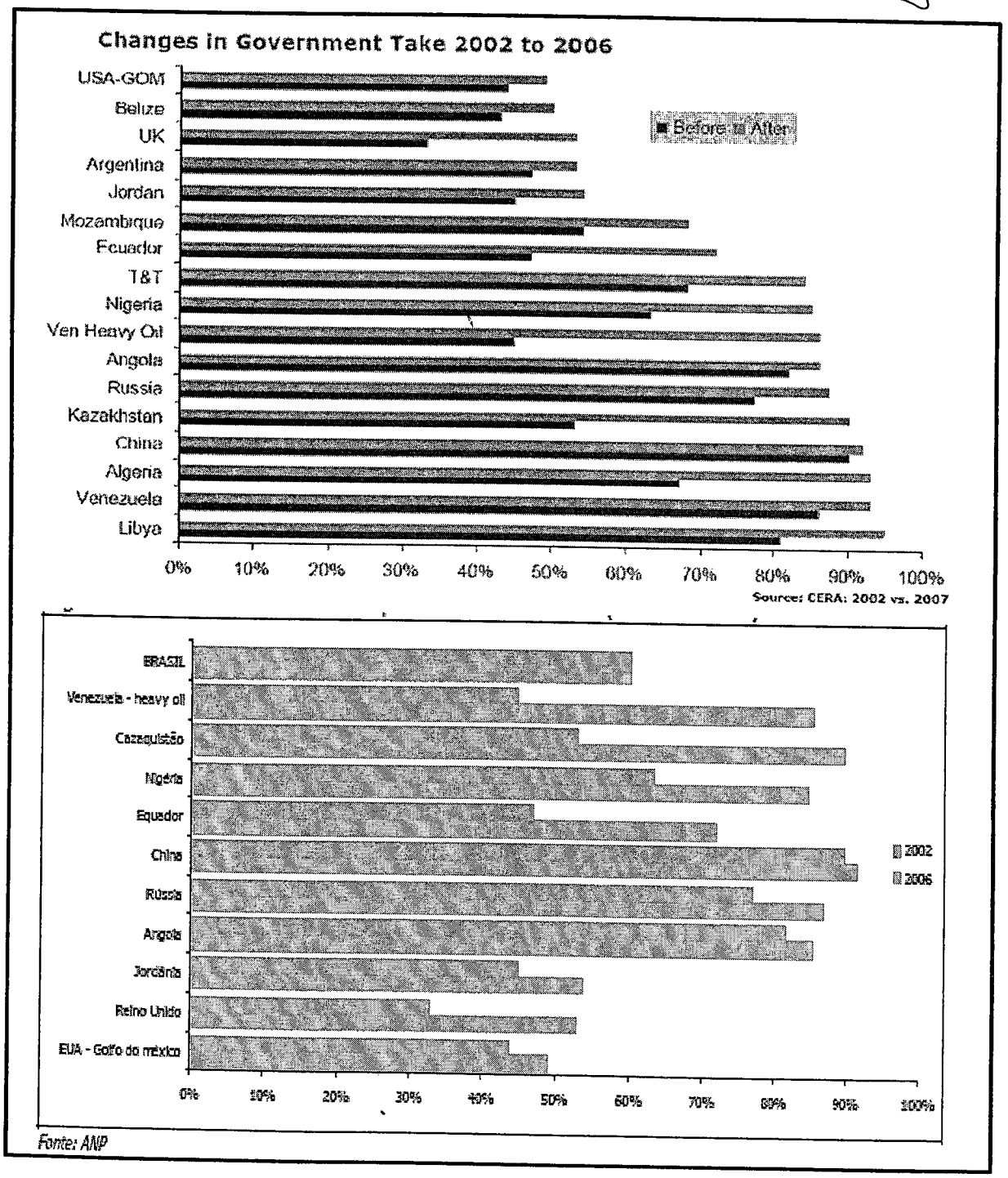

Figura II.2 Participação governamental em vários países.

Além disso, são conhecidas no Brasil as práticas contábeis para a redução do pagamento de impostos. Dessa forma, a

arrecadação efetiva de um percentual de 34% sobre o "lucro" de Libra é uma hipótese que gera uma participação governamental superestimada.

Apenas como exemplo dessa situação, analisa-se, a seguir, a participação do governo na renda decorrente da produção de petróleo e gás natural no Brasil e se compara com a do governo norueguês.

Nos anos de 2008, 2009 e 2010, as arrecadações do Estado referentes à produção de petróleo e gás natural pela Petrobras sob o regime de concessão foram de, respectivamente, R$ 40,1 bilhões, R$ 31,4 bilhões e R$ 37,1 bilhões, conforme mostrado na Tabela II.2.

Tabela II.2 Participação governamental relativa à produção da Petrobras

Petrobras			
	2008	2009	2010
Royalties + Part. Esp. (bilhões de R$)	21,6	16,4	19,6
IR + CSLL (bilhões de R$)	16	8,8	12,2
Dividendos para União + Entes Federais (bilhões de R$)	2,5	6,2	5,6
Participação governamental (PG) (bilhões de R$)	40,1	31,4	37,4

Nesses mesmos anos, as receitas líquidas foram de, respectivamente, R$ 110,4 bilhões, R$ 63,0 bilhões e R$ 80,8 bilhões, conforme mostrado na Tabela II.3. Dessa forma, as participações governamentais foram de, respectivamente, 40%, 50% e 46%.

Calcula-se, a seguir, a participação do governo brasileiro por barril. Nos anos de 2008, 2009 e 2010, as receitas brutas foram de, respectivamente, R$ 112,23 bilhões, R$ 76,67 bilhões e R$ 93,53 bilhões. Assim, as participações do governo brasileiro por barril foram de, respectivamente, 35,73%, 40,95% e 39,99%. Como já mencionado, nos anos de 2009, 2010 e 2011, as participações do governo norueguês por barril foram de, respectivamente, 85,5%, 76,3% e 79,3%.

Observa-se, então que sob o regime de concessão, a participação governamental brasileira na renda petrolífera é baixíssima para os padrões internacionais e que, mesmo sob o regime de partilha de produção, essa participação tende a continuar baixa, a menos que se estabeleça um excedente em óleo da União de, no mínimo, 60%.

Tabela II.3 Relação entre a participação governamental e a receita líquida relativa à Petrobras

Petrobras			
	2008	2009	2010
Produção de petróleo equivalente (Bilhões de barris)	0,640	0,688	0,724
Preço médio do barril (US$)	95,3	56,0	73,4
Custo de extração do barril (US$)	10	10	10
Taxa de câmbio Ptax - Venda (R$/US$)	1,84	1,99	1,76
Receita líquida (RL) (bilhões de R$)	100,4	63,0	80,8
Participação governamental (PG) (bilhões de R$)	40,1	31,4	37,4
Relação PG/RL	40%	50%	46%

Ao retirar os royalties e participação dos Estados e Municípios, ao retirar os recursos do bônus de assinatura e do excedente em óleo da União e ao retirar os recursos provenientes da unitização, as alterações aprovadas no Senado reduzem significativamente os recursos destinados às áreas de educação e saúde, conforme mostrado na Tabela II.4.

Nos termos do Substitutivo do Senado, as receitas seriam de R$ 108,18 bilhões; com a proposta aprovada na Câmara, as receitas seriam de R$ 279,08 bilhões. Para fundamentar essa estimativa, passa-se, a seguir, à análise das alterações aprovadas no Senado:

1a) com relação aos royalties e participação especial distribuídos para Estados

e Municípios, a substituição das áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012 para contratos celebrados a partir dessa data faz com que, somente a partir de 2022, recursos sejam destinados às áreas de educação e saúde por esses entes da Federação. Dessa forma, R$ 74,31 bilhões poderão deixar de ser destinados a essas áreas por Estados e Municípios;

2a) a destinação às áreas de educação e saúde na proporção de 75% e 25%, respectivamente, de 50% dos rendimentos dos recursos recebidos pelo Fundo Social, em vez do total dos recursos por ele recebidos, acabou por excluir 50% dos bônus de assinatura (R$ 25 bilhões) e do excedente em óleo da União mais o retorno referentes aos contratos de partilha de produção (R$ 34,72 bilhões). No entanto, os rendimentos estabelecidos pelo Substitutivo do Senado chegam a R$ 5,46. No cômputo geral, a redução dos recursos é de R$ 54,26 bilhões;

3a) a retirada da possibilidade de se destinar às áreas de educação e saúde de recursos referentes a acordos de unitização celebrados entre a Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA e futuros concessionários ou contratados sob o regime de partilha de produção acabou por excluir uma receita de R$ 42,33 bilhões. Além disso, a retirada da obrigatoriedade de se informar à sociedade brasileira as estimativas de petróleo localizado em áreas da União referentes a reservatórios já descobertos por empresas operadoras e que se estendem por essas áreas representa um atraso em relação à transparência e ao direito à informação pelos cidadãos;

4a) a retirada da garantia de se destinar, no mínimo, 60% do excedente em óleo para a União representa a total falta de política pública em relação à participação governamental nos contratos de partilha de produção. No regime de concessão, a participação especial é semelhante ao excedente em óleo e, nos grandes campos, varia de 30% a 40% da receita líquida. Se a introdução do regime de partilha de produção em áreas estratégicas teve o objetivo de aumentar a renda do Estado, nada mais razoável que se estabeleça um excedente em óleo da União de, no mínimo, 60%. Sem o estabelecimento de uma política pública, não se garante que o regime de partilha de produção gere receitas substancialmente maiores que as do regime de concessão, argumentação muito utilizada no Congresso Nacional quando da discussão do novo marco legal, e sequer é possível estimar as receitas decorrentes do novo regime. É fundamental que o excedente em óleo da União mínimo seja transparentemente estabelecido

na legislação. Como já citado, a Figura II.2 mostra a participação governamental na renda petrolífera em vários países. Em países exportadores de petróleo, como Angola, Rússia e Venezuela, entre outros, a participação governamental é maior que 80%. Na China, a participação governamental é superior a 90%. Na Noruega, em 2009, o retorno do governo por barril foi de 85,5%[1].

Tabela II.4 Recursos destinados à educação e saúde, em bilhões de Reais, nos termos do texto aprovado no Senado Federal

Ano	Royalties + Participação especial (concessão)		Royalties (cessão onerosa)	Royalties (partilha)	Fundo Social	Total
	Declaração de Comercialidade já ocorrida (50% da parcela da União - educação)	Declaração de Comercialidade não ocorrida (União - educação e saúde)	Declaração de Comercialidade não ocorrida (União - educação e saúde)	Declaração de Comercialidade não ocorrida (União - educação e saúde)	50% dos rendimentos - educação e saúde	
2013	0,80	0,00	0,00	0,00	0,07	0,87
2014	1,72	0,00	0,00	0,00	0,09	1,81
2015	2,71	0,00	0,00	0,00	0,17	2,88
2016	4,55	0,00	0,26	0,00	0,23	5,04
2017	5,64	0,86	0,80	0,00	0,36	7,66
2018	7,17	1,63	1,44	0,00	0,45	10,69
2019	9,01	2,74	2,00	0,36	0,66	14,77
2020	10,94	4,15	2,59	0,72	0,86	19,26
2021	11,59	5,29	2,92	1,08	1,16	22,04
2022	11,26	5,98	3,06	1,45	1,41	23,16
Total	65,39	20,65	13,07	3,61	5,46	108,18

[1] Informação obtida no endereço eletrônico http://eiti.org/blog/what-eiti-reports-do-and-don-t-tell-us-about-oil-deals. Acesso no dia 3 de julho de 2013.

Tendo em vista a possibilidade de judicialização da matéria, decidiu-se vincular as receitas de royalties e de participação especial destinados a Estados e Municípios apenas para os contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012. Assim, mantém-se a redação da ao art. 2º, II, nos termos aprovados no Senado Federal.

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira do Substitutivo do Senado, e, no mérito:

I – pela aprovação do inciso II do art. 2º do Substitutivo do Senado Federal, para substituir o inciso II do art. 2º do texto aprovado na Câmara dos Deputados.

II – pela rejeição de todos os artigos do Substitutivo do Senado Federal, exceto o inciso II do art. 2º., restabelecendo todos os artigos do texto aprovado na Câmara dos Deputados.

Sala das sessões, em de de 2013.

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO
Relator