



**ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O
SUBSTITUTIVO AO PL Nº 323/2007
APROVADO NA CÂMARA E O
SUBSTITUTIVO APROVADO NO SENADO**

Paulo César Ribeiro Lima
Consultor Legislativo da Área XII
Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos

ESTUDO

JULHO/2013



Câmara dos Deputados
Praça dos Tres Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	3
II – CENÁRIO DA PRODUÇÃO PETROLÍFERA NO BRASIL.....	7
III – PROJETO DE LEI Nº 323/2007, APENSADOS E EMENDAS	13
IV – SUBSTITUTIVO APROVADO NA CÂMARA NO DIA 26 DE JUNHO DE 2013	20
V – SUBSTITUTIVO APROVADO NO SENADO NO DIA 2 DE JULHO DE 2013...	30
VI. ANÁLISE COMPARATIVA A PARTIR DE DADOS DA ANP	34
VII – CONCLUSÕES.....	39

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O SUBSTITUTIVO AO PL Nº 323/2007 APROVADO NA CÂMARA E O SUBSTITUTIVO APROVADO NO SENADO

Paulo César Ribeiro Lima

I – INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo fazer uma análise comparativa entre o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013, referente ao Projeto de Lei - PL nº 323/2007 e apensados, e o Substitutivo aprovado no Senado Federal no dia 2 de julho de 2013.

Ao PL nº 323/2007, foi apensado o PL nº 5.500/2013, de autoria do Poder Executivo, que tramita em regime de urgência constitucional. O PL nº 5.500/2013 dispõe sobre a aplicação de receitas petrolíferas na área de educação em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto no art. 212 da Constituição.

Inicialmente, faz-se um breve histórico da cobrança de participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural no Brasil, terminologia adotada pelo art. 20 da Constituição Federal de 1988, mas normalmente tratada como “royalties do petróleo”.

A cobrança de royalties pela produção petrolífera em terra foi estabelecida pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que criou a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras. O art. 27 dessa Lei determinava o pagamento de 4% aos Estados e de 1% aos Municípios sobre o valor da produção de petróleo e gás natural em seus respectivos territórios.

Após a primeira descoberta na plataforma continental em 1968, campo de Guaricema, decidiu-se alterar essa Lei por meio do Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969, que estabeleceu uma alíquota de 5% de royalties sobre óleo e gás natural extraídos no mar, sendo destinados 50% ao Departamento Nacional de Produção Mineral e 50% para o antigo Ministério da Educação e Cultura.

Passados quatro anos, o Decreto-Lei nº 1.288, de 1º de novembro de 1973, destinou a arrecadação da extração de petróleo na plataforma continental para o extinto Conselho Nacional do Petróleo - CNP, para formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica.

Com a intensificação da produção na plataforma continental, a Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, determinou que esse tipo de atividade também estivesse sujeita ao pagamento de royalties a Estados e Municípios, tendo sido mantida a alíquota de 5%. Foi definida a seguinte distribuição do valor da produção: 1,5% aos estados confrontantes com

poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha e 1% para constituir o Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios da Federação.

A Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, estabeleceu normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, alterada pela já mencionada Lei nº 7.453/1985. Assim, foram introduzidos os conceitos de região geoeconômica e da extensão dos limites territoriais dos Estados e Municípios litorâneos na plataforma continental, ambos da competência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Já na vigência da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, introduziu nova alteração na distribuição dos royalties, para destinar parcela de 0,5% aos Municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar essa alteração, o percentual destinado ao Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%, no caso de produção na plataforma continental.

Com o fim da execução do monopólio estatal da exploração e produção por parte da Petrobras, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, novamente alterou os critérios de cobrança e distribuição da participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Essa Lei estabelecia um único regime de exploração petrolífera: o regime de concessão, que prevê a cobrança de royalties e de participação especial. A alíquota básica de royalties é de 10% do valor da produção, podendo ser reduzido pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, para um mínimo de 5%, em razão dos riscos geológicos, além das condições de produção.

A cobrança de participação especial, nos termos do Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, ocorre nos casos de grande volume de produção trimestral fiscalizada e sua alíquota é de até 40% do valor da receita líquida do campo, estando sempre sujeita a redutores.

A Tabela I.1 detalha a cobrança e distribuição, sob o regime de concessão, dos royalties decorrentes da produção na plataforma continental e da participação especial, sem considerar a nova distribuição prevista na Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, cujos efeitos estão suspensos. A Ministra do Supremo Tribunal Federal - STF Cármen Lúcia suspendeu, em caráter cautelar, dispositivos que preveem novas regras de distribuição dos royalties do petróleo contidas nessa Lei, em razão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4917, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Tabela I.1 Distribuição dos royalties decorrentes da produção marítima e da participação especial antes da nova Lei nº 12.734/2012

EEnte	Royalties		Participação Especial
	≤ 5% da produção	> 5% (até 10%) da produção	% da receita líquida
Estados	Confrontantes: 30%	Produtores confrontantes: 22,5%	Confrontantes: 40%
Municípios	Produtores e áreas geoeconômicas: 30% Com instalações de embarque e desembarque: 10%	Produtores confrontantes: 22,5% Afetados: 7,5%	Confrontantes: 10%
União	Comando da Marinha: 20%	Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação: 25% Comando da Marinha: 15%	Ministério de Minas e Energia: 40% Ministério do Meio Ambiente: 10%
Fundo Especial	10% (Estados/FPE:20%) (Municípios/FPM: 80%)	7,5% (Estados/FPE:20%) (Municípios/FPM: 80%)	-----

Após a descoberta da província do Pré-Sal, foram introduzidos dois novos regimes de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: cessão onerosa e partilha de produção.

O regime de cessão onerosa foi introduzido pela Lei nº 12.276, 30 de junho de 2010, que autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo em blocos do Pré-Sal. A Petrobras terá a titularidade do petróleo produzido.

Nesse regime, os royalties serão cobrados à alíquota de 10% e serão distribuídos da mesma forma que no regime de concessão. No entanto, não haverá o pagamento de participação especial. Nesse contexto, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, ente confrontante com blocos objeto do contrato de cessão onerosa, levou questionamentos dessa cessão ao Supremo Tribunal Federal - STF. Ainda não foi declarada a comercialidade de nenhuma área sob o regime de cessão onerosa.

O regime de partilha de produção foi introduzido pela Lei nº 12.351/2010, e passa a ser aplicado na área do Pré-Sal e em áreas estratégicas. Nesse regime, a alíquota de royalties é de 15% do valor da produção. Os critérios de distribuição desse regime foram estabelecidos pela Lei nº 12.734/2012. Como já citado, em decisão monocrática na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4917, a Ministra do STF Cármen Lúcia suspendeu esses critérios.

Nesse regime, se a produção ocorrer na plataforma continental, os royalties teriam a seguinte distribuição:

- 22% para os Estados confrontantes;
- 5% para os Municípios confrontantes;
- 2% para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outro hidrocarboneto fluido, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;
- 24,5% para um Fundo Especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal;
- 24,5% para um Fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios;
- 22% para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela própria Lei nº 12.351/2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo.

No regime de partilha de produção, além de royalties, cabe à União parcela do excedente em óleo que é definido pela Lei nº 12.351/2010 como a parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, no caso da produção em terra, à participação equivalente a até 1% do valor da produção aos proprietários da terra onde se localiza o bloco.

A Tabela I.2 mostra um resumo dos regimes de exploração no Brasil e das diferentes participações no resultado ou compensações financeiras advindas da produção de petróleo e gás natural.

Tabela I.2 Participação no resultado ou compensação financeira

	Concessão	Cessão onerosa	Partilha de produção
Bônus de assinatura	Sim	Não	Sim
Royalties	10% do valor da produção, podendo ser reduzido	10% do valor da produção	15% do valor da produção
Participação especial	40% da receita líquida, com deduções	Não	Não
Excedente em óleo	Não	Não	Percentual mínimo definido no edital, além de ser o critério para definir a proposta vencedora

II – CENÁRIO DA PRODUÇÃO PETROLÍFERA NO BRASIL

Antes de se descrever e analisar as proposições, é importante fornecer informações básicas sobre o cenário da produção petrolífera no Brasil. No mês de abril de 2013, 315 concessões, operadas por 25 empresas, foram responsáveis pela produção nacional. Desse total, 82 são concessões marítimas e 233 terrestres. A produção foi de aproximadamente 1,923 milhão de barris de petróleo por dia e 74,7 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia, totalizando em torno de 2,393 milhões de barris de petróleo equivalente por dia. Essa produção foi oriunda de 9.139 poços, sendo 791 marítimos e 8.348 terrestres.

Nesse mês, aproximadamente 90,6% da produção de petróleo e 71,7% da produção de gás natural do Brasil foram decorrentes de campos marítimos. Cerca de 97,1% da produção de petróleo e gás natural foram provenientes de campos operados pela Petrobras

A produção do Pré-Sal1 foi de 295,2 mil barris de petróleo por dia e 9,9 milhões de metros cúbicos de gás natural por dia, totalizando 357,6 milhões de barris de petróleo equivalente por dia. Essa produção foi oriunda de 26 poços.

Entre os oito poços com maior produção de petróleo no Brasil, seis são do Pré-Sal, com destaque para o poço 7LL3DRJS, localizado no campo de Lula, que produziu uma média de 27,9 mil barris de petróleo por dia (BPD). A expectativa da Petrobrás é de que, em 2020, o Pré-Sal esteja produzindo 1,974 milhão de barris de petróleo por dia.

Enquanto o Pré-Sal apresenta importantes avanços na produção, o Pós-Sal tem apresentado queda de produção. A ANP notificou a Petrobras para que sejam apresentados novos Planos de Desenvolvimento de onze áreas da Bacia de Campos por estarem apresentando uma acentuada redução na produção. A Petrobras deve passar o ano de 2013 sem grandes alterações nos volumes médios de produção pelo terceiro ano consecutivo.

Apesar de um cenário de manutenção da produção de petróleo no curto prazo, as perspectivas para um aumento da produção nacional são muito favoráveis no médio prazo. Segundo estimativas da Petrobras, no ano de 2020, os campos por ela operados estarão produzindo 4,2 milhões de barris de petróleo por dia². De 2012 a 2020 serão instaladas 38 Unidades Estacionárias de Produção - UEP, conforme mostrado na Tabela II.1.

¹São considerados “Pré-Sal” os poços cuja produção é realizada no horizonte geológico denominado Pré-Sal, em campos localizados na área definida no inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 12.351/2010.

²Informação obtida no endereço eletrônico

<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/apresentacoes/apresentacao-rio-oil-and-gas-ceo-maria-das-gracas-silva-foster.htm>. Acesso no dia 24 de janeiro de 2013.

Tabela II.1 Unidades estacionárias de produção a serem instaladas pela Petrobras até 2020

UEP	Campo	Bacia	Principal horizonte geológico	Ano de instalação	Ano da licitação/ contrato
Cidade Anchieta	Baleia Azul	Campos	Pré-Sal	2012	1998
Cidade Itajaí	Baúna e Piracaba	Santos	Pós-Sal	2012	2003
Cidade São Paulo	Sapinhoá	Santos	Pré-Sal	2013	2000
Cidade Paraty	Lula NE	Santos	Pré-Sal	2013	2000
P-61 e P-63	Papa-Terra	Campos	Pós-Sal	2013	1998
P-55	Roncador	Campos	Pós-Sal	2013	1998
P-58	Parque das Baleias Norte	Campos	Pós-Sal e Pré-Sal	2014	1998
P-62	Roncador	Campos	Pós-Sal	2014	1998
Cidade Ilhabela	Sapinhoá Norte	Santos	Pré-Sal	2014	2000
Cidade Mangaratiba	Iracema (Cernambi) Sul	Santos	Pré-Sal	2014	2000
Z1	Iracema (Cernambi) Norte	Santos	Pré-Sal	2015	2000
P-66	Lula Alto	Santos	Pré-Sal	2016	2000
P-67	Lula Central	Santos	Pré-Sal	2016	2000
P-68	Lula Sul	Santos	Pré-Sal	2016	2000
Z2	Carioca	Santos	Pré-Sal	2016	2000
P-69	Lula Norte	Santos	Pré-Sal	2016	2000
P-70	Lula Ext. Sul	Santos	Pré-Sal	2017	2000
P-70	Iara Horst	Santos	Pré-Sal	2017	2000
Afretada	Carimbé	Campos	Pré-Sal	2017	1998
ND	Aruanã	Campos	Pós-Sal	2017	2003
P-72	Iara NW	Santos	Pré-Sal	2017	2000
ND	Júpiter	Santos	Pré-Sal	2018	2001
P-73	Carcará	Santos	Pré-Sal	2018	2000
ND	Sul Parque das Baleias	Campos	Pós-Sal e Pré-Sal	2018	1998
ND	Espadarte I	Campos	Pós-Sal	2018	1998
ND	Maromba	Campos	Pós-Sal	2019	1998
ND	Bonito	Campos	Pós-Sal	2019	1998
ND	Espadarte III	Campos	Pós-Sal	2020	1998

No plano de investimentos da Petrobras, o grande destaque é o Pré-Sal da Bacia de Santos, onde serão instaladas 25 unidades estacionárias de produção - UEPs, sendo 16 UEPs em campos localizados em áreas que foram licitadas sob o regime de concessão no ano 2000 (Lula, Iracema, Iara, Sapinhoá, Carioca e Carcará) e no ano de 2001 (Júpiter), e 9 UEPs em áreas que foram objeto da cessão onerosa pela União à Petrobras no ano de 2010 (Franco, NE Tupi, Sul de Guará, Entorno de Iara e Florim). A Figura II.1 mostra a área do Pré-Sal da Bacia de Santos.

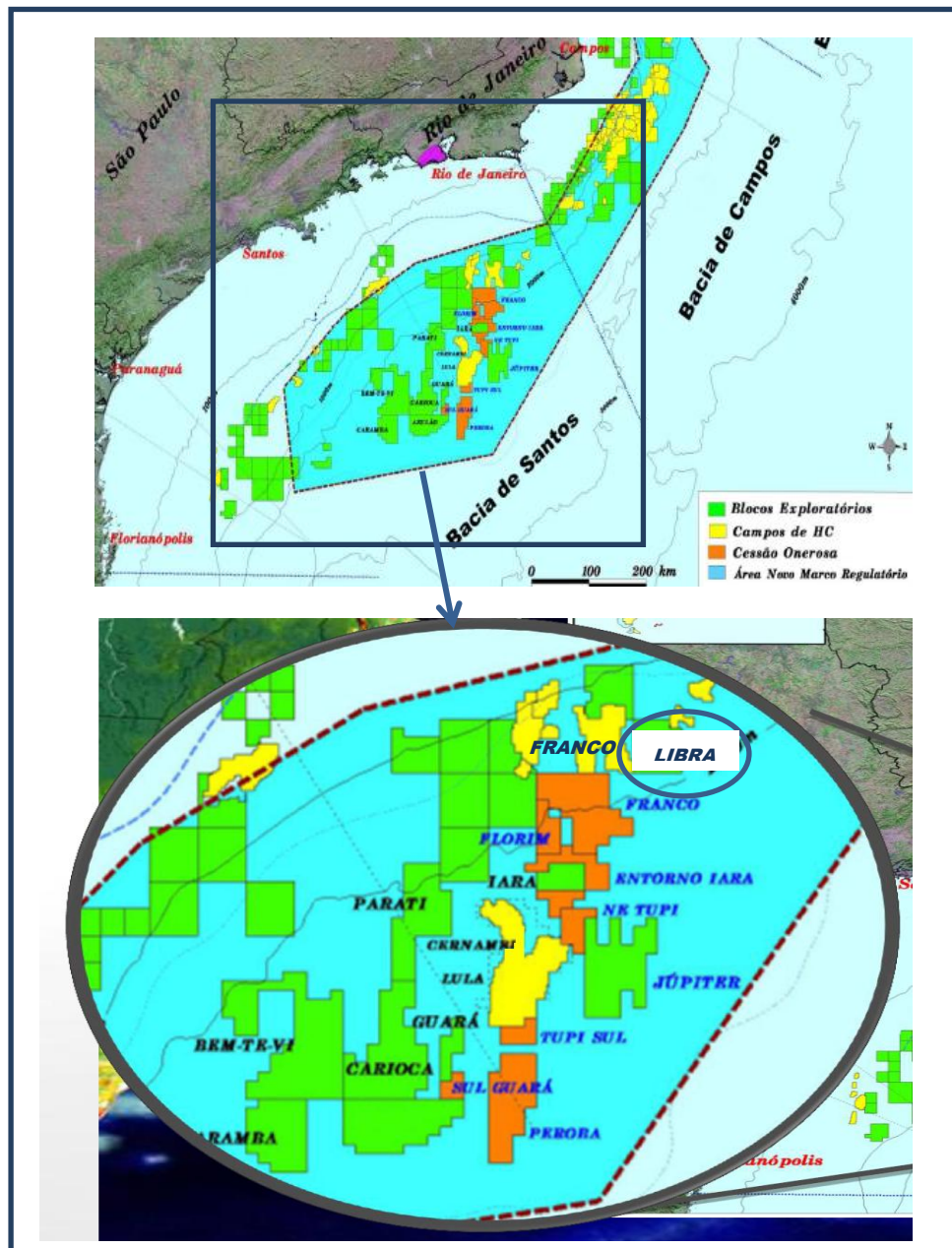


Figura II.1 Pré-Sal da Bacia de Santos

Observa-se pela Tabela II.1 que a dinâmica da instalação de UEPs depende mais do interesse da Petrobras que do ano da contratação. Apesar de ter sido licitado no ano de 2000, o campo de Carioca receberá sua primeira unidade de produção em 2016. O campo de Carcará, também licitado no ano de 2000, receberá sua primeira unidade de produção em 2018. Já o campo de Franco, contratado em 2010 no regime de cessão onerosa, receberá, até 2018, 5 UEPs.

Mostra-se a seguir o cenário petrolífero até o ano de 2022, com base em informações da ANP3. A produção estimada para o ano de 2022, referente a contratos celebrados antes de 3 de dezembro de 2012, é de 4,37 milhões de barris de petróleo por dia, conforme mostrado na Tabela II.2.

Tabela II.2 Produção de petróleo estimada pela ANP, em milhões de BPD, referente a contratos já celebrados

Status - Localização	Estimativa de Produção de Petróleo em Milhões de Barris por Dia (MMbpd)									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Terra	0,19	0,19	0,19	0,18	0,17	0,15	0,14	0,12	0,11	0,10
Mar / Pré-Sal*	0,30	0,50	0,65	0,97	1,20	1,56	1,94	2,11	2,02	1,83
Mar / Demais Áreas	1,61	1,85	1,99	1,99	1,88	1,98	1,98	1,91	1,79	1,63
Cessão Onerosa	-	-	-	0,10	0,30	0,57	0,77	0,87	0,87	0,81
Total geral	2,10	2,54	2,83	3,24	3,55	4,27	4,83	5,02	4,80	4,37

*Produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, em campos localizados na área definida no inciso IV do caput do art. 2o da Lei no 12.351, de 2010.

A partir da produção mostrada na Tabela II.3, a ANP estima, para o ano de 2022, uma receita de royalties e de participação especial no regime de concessão no horizonte geológico do Pré-Sal de R\$ 43,73 bilhões, conforme mostrado na Tabela II.3. No regime de cessão onerosa, onde não há pagamento de participação especial, foi estimada pela ANP uma receita de royalties de R\$ 7,07 bilhões.

Tabela II.3 Arrecadação de royalties e de participação especial estimada pela ANP em bilhões de Reais, referente a contratos já celebrados

Status de Localização	Estimativa de Receitas de Royalties e Participação Especial, segundo Status de Localização. Em R\$ Bilhão.									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Terra	1,94	1,98	1,93	1,86	1,75	1,60	1,43	1,33	1,23	1,15
Mar / Pré-Sal*	4,01	8,61	13,55	22,76	28,20	35,83	45,06	50,28	49,02	43,73
Mar / Demais Áreas	25,71	29,47	32,90	31,69	29,67	30,38	28,81	26,81	25,46	22,70
Cessão Onerosa	-	-	-	0,88	2,66	4,81	6,67	7,62	7,62	7,07
Total geral	31,66	40,07	48,38	57,19	62,28	72,62	81,97	86,04	83,34	74,65

*Produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, em campos localizados na área definida no inciso IV do caput do art. 2o da Lei no 12.351, de 2010.

³ Informação disponível no endereço eletrônico <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-0323-07-aplicacao-dos-recursos-do-royalties/audiencias-publicas/apresentacao-rodrigo-serra-anp>. Acesso no dia 27 de junho de 2013.

O programa da Petrobras de instalação de novas unidades estacionárias de produção no período de 2012 a 2020, decorrentes de contratos de concessão, prevê a instalação de 28 UEPs, conforme mostrado na já citada Tabela II.1.

Observa-se, nessa Tabela, que é muito grande o intervalo de tempo entre o ano da celebração do contrato de concessão e a instalação de UEPs. O intervalo de tempo médio para esse regime é de 16,3 anos. O destaque são os blocos mostrados na Tabela II.4, concedidos nos anos de 2000 e 2001.

Tabela II.4 Principais blocos licitados sob concessão no Pré-Sal da Bacia de Santos

Bloco	Concessionário	Rodada	Prospecto (s)	Nome Poço ANP	Nome Poço Operador	Data Notificação Descoberta
BM-S-8	Petrobras (66%*), Shell Brasil Ltda (20%) e Petrogal Brasil Ltda. (14%)	R2 (15/09/2000)	Bem-te-vi	1-BRSA-532A-SPS	1SPS52A	mar/08
BM-S-9	Petrobras (45%*), BG E&P Brasil Ltda (30%) e Repsol YPF Brasil S.A (25%)	R2 (15/09/2000)	Carioca	1BRSA491SPS	1SPS50	ago/07
			Guará	1BRSA594SPS	1SPS55	jun/08
BM-S-10	Petrobras (65%*), BG E&P Brasil Ltda (25%) e Partex Brasil Ltda (10%)	R2 (15/09/2000)	Parati	BRSA-329D-RJS	1RJS617D	jul/05
BM-S-11	Petrobras (65%*), BG E&P Brasil Ltda. (25%) e Petrogal Brasil Ltda (10%)	R2 (15/09/2000)	Tupi	1-BRSA-369A-RJS	1RJS628A	jul/06
			Iara	1-BRSA-618-RJS	1RJS656	ago/08
BM-S-21	Petrobras (80%*) e Petrogal Brasil Ltda (20%)	R3 (29/8/2001)	Caramba	1-BRSA-526-SPS	1SPS51	dez/07
BM-S-22	Esso Exploração Santos (40%*), Hess Brasil Petróleo Ltda (40%) e Petrobras (20%)	R3 (29/8/2001)	Azulão / Guarani	1-ESSO-3-SPS	Guarani 1	fev/09
BM-S-24	Petrobras (80%*) e Petrogal Brasil Ltda (20%)	R3 (29/8/2001)	Júpiter	1-BRSA-559-RJS	1RJS652	set/08

É a seguinte a situação dos blocos do Pré-Sal da Bacia de Santos mostrados na Tabela II.4:

- BM-S-8: ainda não foi declarada nenhuma comercialidade;
- BM-S-9: já foi declarada a comercialidade de Sapinhoá, cuja primeira UEP deve entrar em operação em 2013; ainda não foi declarada a comercialidade de Carioca;
- BM-S-10: ainda não foi declarada nenhuma comercialidade;
- BM-S-11: já foi declarada a comercialidade de Lula, cuja primeira UEP entrou em operação em 2013, ainda não foi declarada a comercialidade de Iara;
- BM-S-21: ainda não foi declarada nenhuma comercialidade;
- BM-S-22: foi devolvido à União;
- BM-S-24: ainda não foi declarada nenhuma comercialidade.

Observa-se, então, que dos sete blocos mais promissores licitados em 2000 e 2001, na região do Pré-Sal da Bacia de Santos, apenas dois campos, Lula e Sapinhoá, já tiveram declarada sua comercialidade. As descobertas de Parati e Caramba somente deverão entrar em produção comercial depois de decorridos mais de 20 anos da licitação.

Esses fatos demonstram que, sob o regime de concessão na plataforma continental, não deverão ser geradas receitas significativas de royalties e de participação especial decorrentes de contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012. As receitas governamentais significativas nos próximos anos virão de áreas já contratadas.

No mês de maio de 2013, foi realizada a 11ª Rodada de Licitações sob o regime de concessão, que a partir da promulgação da Lei nº 12.351/2010, não poderá ocorrer na área do Pré-Sal. Foram licitados blocos na plataforma continental próxima às Regiões Norte e Nordeste, área chamada de “margem equatorial”.

A empresa British Petroleum - BP, que será operadora de blocos na margem equatorial, licitados nessa Rodada, estima que a produção comercial somente deverá ocorrer de onze a dezoito anos após a celebração do contrato de concessão⁴, conforme mostrado na Figura II.2.

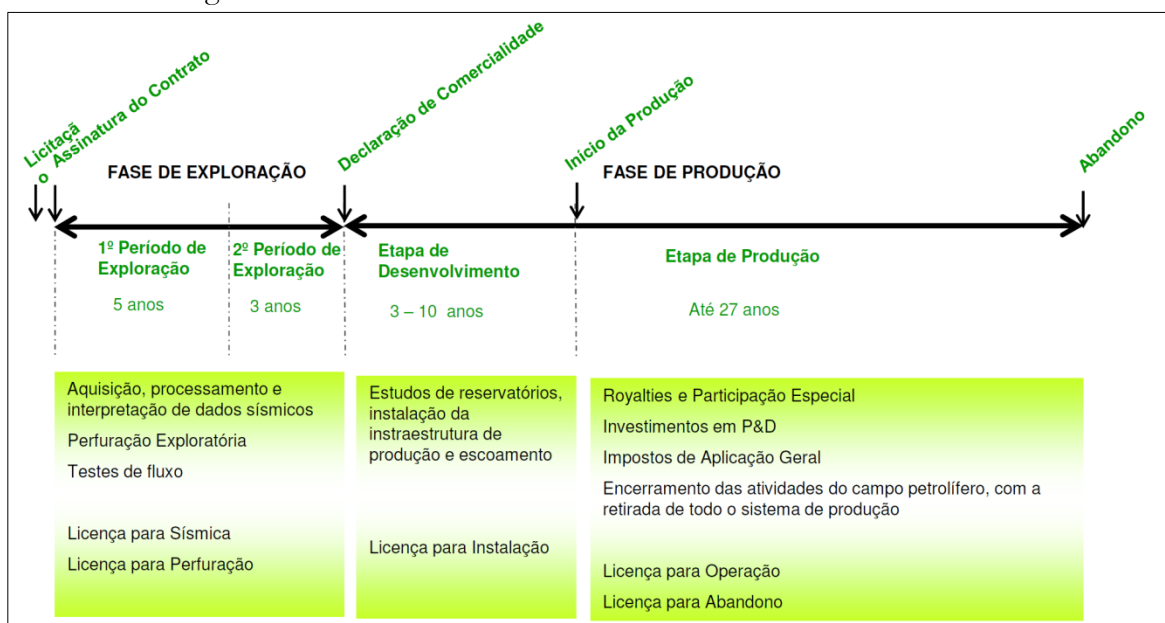


Figura II.2 Ciclo de exploração e produção

Sob o regime de partilha de produção na área do Pré-Sal, está prevista para outubro de 2013 a realização da primeira Rodada de Licitação. Deverá ser licitada a área de Libra. Segundo a Diretora-Geral da ANP, essa área deverá entrar em produção a partir de 2019.

⁴Disponível no endereço eletrônico <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/05-06-13-bp>. Acesso no dia 14 de junho de 2013.

Se a participação governamental no resultado da produção da área de Libra for alta, a Petrobras tenderá a priorizar áreas sob os regimes de cessão onerosa e de concessão, que geram uma menor participação, especialmente os blocos da cessão onerosa, que não estão sujeitos ao pagamento de participação especial.

III – PROJETO DE LEI Nº 323/2007, APENSADOS E EMENDAS

O Projeto de Lei nº 323, de 2007, de autoria do Deputado Brizola Neto, tem por objetivo estabelecer que a parcela do valor do royalty destinada aos Estados e Municípios será aplicada da seguinte forma:

- 30% em educação;
- 30% em ações ambientais, excluídas as despesas de custeio;
- 40% em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e em saneamento básico.

Na sua justificação, o autor da proposição ressaltou que o petróleo é um recurso mineral finito, a aplicação dos recursos provenientes de sua exploração deve seguir uma lógica que tanto contemple a preservação ambiental, quanto a estruturação do ente federativo, a fim de que sua matriz de desenvolvimento possa se adequar à ausência desse recurso.

A proposição foi encaminhada, originalmente, para a análise das Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CEDEIC; Minas e Energia - CME; Finanças e Tributação - CFT (Mérito e Art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (Art. 54 do RICD). No dia 13 de maio de 2013, foi revisto o despacho inicial para incluir a Comissão de Educação - CE.

Por se tratar de matéria de competência de mais de três Comissões de mérito, consoante o disposto no art. 34, II, do RICD, decidiu-se pela criação de Comissão Especial, que foi instalada no dia 5 de junho de 2013.

Na árvore de apensados à proposição em exame, constam os seguintes Projetos de Lei:

- PL nº 381/2007, de autoria do Deputado SÍLVIO COSTA, que altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para destinar a programas da área de habitação e saneamento básico a parcela do royalty, prevista no contrato de concessão, que representa 5% do valor da produção;
- PL nº 413/2007, de autoria do Deputado MANATO, que altera o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, com redação dada pela Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, e os artigos 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para destinar parcela da compensação financeira à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

- PL nº 445/2007, de autoria da Deputada SANDRA ROSADO, que altera a destinação de parte dos royalties pela produção de petróleo entregue aos Municípios para contemplar programas de erradicação da miséria e de melhoria das condições socioeconômicas dos habitantes das zonas rurais;
- PL nº 6.668/2009, de autoria do Deputado SIMÃO SESSIM, que dispõe que os recursos provenientes dos royalties da produção de petróleo destinados diretamente aos Municípios deverão ser aplicados nas áreas de combate à pobreza, desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e da mitigação e adaptação às mudanças climatológicas;
- PL nº 4.671/2012, de autoria da Deputada LUCIANA SANTOS e outros, que altera as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar parcela das receitas de royalties e de participação especial dos contratos de concessão, de partilha de produção e do Fundo Social à área de educação;
- PL nº 4.681/2012, de autoria do Deputado BRUNO ARAÚJO, que dispõe sobre os recursos da participação especial para destiná-los exclusivamente ao Ministério da Educação;
- PL nº 4.711/2012, de autoria do Deputado OTAVIO LEITE, que determina que os recursos oriundos da distribuição dos royalties do petróleo e participação especial sejam obrigatoriamente aplicados em educação;
- PL nº 4.718/2012, de autoria do Deputado RAUL HENRY, que acrescenta artigos às Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar que sejam destinados à educação os recursos obtidos a partir dos royalties e da participação especial;
- PL nº 4.808/2012, de autoria do Deputado ÂNGELO AGNOLIN, que altera a Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, para destinar maior parcela dos royalties e da participação especial para os fundos especiais e para a área de educação;
- PL nº 4.867/2012, de autoria do Deputado SIBÁ MACHADO, que altera as Leis nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para instituir um novo critério para aplicação das receitas distribuídas para Estados, Municípios e União;
- PL nº 4.902/2012, de autoria dos Deputados CARMEN ZANOTTO e ARNALDO JORDY, que altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para determinar que sejam destinados 50% à área da educação e 50% à área da saúde os recursos dos royalties e da participação especial;
- PL nº 5.397/2013, de autoria do Deputado CESAR COLNAGO, que altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, para prever a possibilidade de aplicação de recursos oriundos do pagamento das compensações financeiras previstas na referida lei com investimento e custeio de despesas com a manutenção e desenvolvimento da educação, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a professores;

- PL nº 5.453/2013, de autoria do Deputado ALESSANDRO MOLON, que altera as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar à área de educação receitas do Fundo Social, de royalties e de participação especial;
- PL nº 5.500/2013, de autoria do Poder Executivo, que dispõe sobre a destinação de recursos para a educação com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição.

Na CDEIC, foram aprovados os Projetos de Lei nº 323/2007, nº 381/2007, nº 413/2007 e nº 445/2007, na forma de Substitutivo, enquanto na CME esses mesmos projetos foram rejeitados. As demais Comissões não se manifestaram e os demais projetos de lei ainda não foram apreciados.

O Projeto de Lei nº 5.500/2013, de autoria do Poder Executivo, foi submetido à deliberação do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição. Assim, o Projeto de Lei nº 323/2007 e as proposições a ele apensadas passaram a tramitar em regime de Urgência Constitucional.

Nos termos dessa proposição, serão destinadas exclusivamente para a área de educação, na forma do regulamento, as receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos royalties e da participação especial relativas aos contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva. Adicionalmente, o Projeto de Lei nº 5.500/2013 dispõe que essas receitas serão aplicadas em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto no art. 212 da Constituição.

A proposição também estabelece que os recursos dos royalties e da participação especial destinados à União, provenientes dos contratos celebrados sob os regimes de concessão e de cessão onerosa, de que tratam respectivamente as Leis nº 9.478, de 1997, e nº 12.276, de 30 de junho de 2010, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado Pré-Sal, em campos localizados na área definida no inciso IV do caput do art. 2º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão integralmente destinados ao Fundo Social.

O Projeto de Lei nº 5.500/2013 dispõe, ainda, que 50% dos recursos resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social, previsto no art. 47 da Lei nº 12.351, de 2010, serão destinados exclusivamente para a área de educação.

Essa proposição foi acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00030/2013/MEC/MME, de 30 de abril de 2013, segundo a qual a educação, direito de todos e dever do Estado, é o primeiro dos direitos sociais elencados no art. 6º da Constituição Federal. Sem que se garanta o amplo acesso a uma educação de qualidade, nenhum projeto de desenvolvimento do País se sustenta a longo prazo. Foi, inclusive, com o propósito de fundar bases sólidas para esse desenvolvimento que o art. 214 da Constituição Federal previu o estabelecimento de um “plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração

e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.

Segundo a EMI nº 00030/2013/MEC/MME, um dos vetores que devem integrar o Plano Nacional de Educação é o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”, conforme dispõe o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Trata-se do reconhecimento de que os programas e projetos na área de educação necessitam de uma fonte estável e, tanto quanto possível, significativa para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, dentre eles a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, III, da Constituição Federal).

O Projeto de Lei nº 5.500/2013 teria por objetivo, exatamente, destinar recursos para a educação, a fim de cumprir as metas, presentes e futuras, estipuladas na área educacional. A proposta é investir as receitas provenientes dos royalties e das participações especiais sobre a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no incremento da educação, que, com o advento da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, tornou-se obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade.

Na educação infantil, faz-se necessário o aumento dos recursos para uma expansão da pré-escola, já que, aproximadamente, 22% das crianças entre quatro e cinco anos ainda não são atendidas plenamente. Também é um grande desafio aumentar o número de creches.

Outra forma de atender ao novo comando constitucional é pela implantação e ampliação de projetos de educação em tempo integral, tendo em vista a importância do fortalecimento dos laços que unem o estudante e a escola, bem como o já comprovado êxito internacional dessa política pública. A educação em tempo integral resultará numa melhoria substancial do ensino médio, profissional e tecnológico. Melhoria que se faz necessária para alcançar também o contingente de estudantes entre quinze e dezessete anos que hoje não são atendidos, de cerca de 16%. Ademais, a educação em tempo integral fará com que os estudantes estejam mais bem preparados para o ingresso nas universidades.

Ainda de acordo com a EMI nº 00030/2013/MEC/MME, o Projeto de Lei nº 5.500/2012 possibilitaria a valorização da classe dos professores, notadamente as carreiras do magistério público, inclusive mediante o necessário incremento de sua formação acadêmica, científica e tecnológica.

Foram apresentadas 33 emendas ao Projeto de Lei nº 5.500/2013 e nenhuma emenda às demais proposições. São as seguintes as emendas apresentadas:

- Emenda 1 de autoria da Deputada PROFESSORA DORINHA SEABRA REZENDE, que altera o inciso I do art. 1º para destinar à educação os royalties e a participação especial relativas a todos os contratos sob o regime de concessão e de partilha de produção, e não apenas as receitas relativas aos contratos firmados após 3 de dezembro de 2012;

- Emenda 2 de autoria do Deputado RONALDO CAIADO, que insere o § 1º ao art. 1º para dar aos Estados e Municípios a opção pela aplicação de 50% em serviços de saúde pública e 50% em educação;
- Emenda 3 de autoria do Deputado ONYX LORENZONI, que insere dois parágrafos no art. 1º para estabelecer que será dada a opção pela aplicação de 50% em educação, 25% em saúde e 25% em segurança pública aos Estados que comprovadamente já aplicam o mínimo constitucional exigido para a educação e que será dada a opção pela aplicação de 50% em educação, 25% em saúde e 25% em infraestrutura aos Municípios que comprovadamente já aplicam o mínimo constitucional exigido para a educação;
- Emenda 4 de autoria do Deputado ONYX LORENZONI, que insere dois parágrafos no art. 1º para estabelecer que será dada a opção pela aplicação de 50% em saúde e segurança pública aos Estados que comprovadamente já aplicam o mínimo constitucional exigido para a educação e que será dada a opção pela aplicação de 50% em saúde e infraestrutura aos Municípios que comprovadamente já aplicam o mínimo constitucional exigido para a educação;
- Emenda 5 de autoria do Deputado IZALCI, que altera a redação do art. 2º para dispor que os recursos dos royalties e da participação especial destinados à União, provenientes dos contratos celebrados sob os regimes de concessão e cessão onerosa, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, serão destinados 50% para o Fundo Social e 50% para a educação;
- Emenda 6 de autoria dos Deputados PAULO RUBEM SANTIAGO e ANDRÉ FIGUEIREDO, que dá nova redação ao art. 1º, II, para destinar à educação 50% dos recursos do Fundo Social, e não 50% do retorno desse Fundo;
- Emenda 7 de autoria dos Deputados PAULO RUBEM SANTIAGO e ANDRÉ FIGUEIREDO, que dá nova redação ao art. 1º para destinar de forma gradual e linear ao longo de um período de dez anos para a educação as receitas de royalties e participação especial decorrentes da produção marítima;
- Emenda 8 dos Deputados PAULO RUBEM SANTIAGO e ANDRÉ FIGUEIREDO, que suprime o parágrafo único do art. 2º para eliminar a redundância presente nesse dispositivo;
- Emenda 9 da Deputada CARMEN ZANOTTO, que altera a redação do art. 1º para destinar as receitas dos royalties e da participação especial relativos a todos os contratos sob o regime de concessão e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, para as áreas de educação e saúde;
- Emenda 10 da Deputada SUELI VIDIGAL, que dá nova redação ao art. 1º para destinar as receitas dos royalties relativos aos contratos de cessão onerosa e dos royalties e da participação especial relativos aos demais contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 à educação, ao atendimento aos portadores de necessidades especiais, principalmente às crianças, e aos idosos;

- Emenda 11 da Deputada SUELI VIDIGAL, que dá nova redação ao art. 1º para destinar de forma gradual, ao longo de cinco anos, as receitas dos royalties e da participação especial relativos a todos os contratos para as áreas de educação, seguridade social e infraestrutura;
- Emenda 12 da Deputada SUELI VIDIGAL, que altera a redação do inciso II para que sejam destinados ao desenvolvimento da educação inclusiva e integrativa, na área prioritária da pré-escola e na construção de creches em período integral com formação de educadores capacitados 50% dos recursos resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social;
- Emenda 13 do Deputado ÂNGELO AGNOLIN, que dá nova redação ao art. 1º, para destinar à área de educação as receitas da União, 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, cessão onerosa e de partilha de produção;
- Emenda 14 do Deputado ÂNGELO AGNOLIN, que dá nova redação ao art. 1º, II, para destinar 50% dos recursos do Fundo Social, e não 50% do retorno sobre o capital desse Fundo;
- Emenda 15 do Deputado ALFREDO KAEFER, que inclui artigo na Lei nº 9.478, de 1997, para estabelecer que o valor dos royalties não poderá ser destinado a pagamento de pessoal em educação;
- Emenda 16 do Deputado ALFREDO KAEFER, que inclui artigo na Lei nº 9.478, de 1997, para estabelecer que os direitos de exploração e produção do xisto betuminoso com a finalidade de produção de petróleo óleo bruto e gás natural, ou de gás não convencional pertencem à União, cabendo sua administração à ANP;
- Emenda 17 do Deputado CESAR COLNAGO, que altera o §1º do art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, para que as compensações financeiras possam ser aplicadas no investimento e custeio de despesas com a manutenção e desenvolvimento da educação, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a professores diretamente vinculados ao ensino público;
- Emenda 18 do Deputado ALFREDO KAEFER, que inclui artigo na Lei nº 9.478, de 1997, para estabelecer que as empresas e suas subsidiárias que exercem a atividade de produção de xisto betuminoso e gás não convencional ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 10%, sendo distribuídos 70% aos Estados produtores, 20% aos Municípios produtores e 10% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque;
- Emenda 19 do Deputado ALFREDO KAEFER, que inclui artigo na Lei nº 9.478, de 1997, para estabelecer que os valores dos royalties decorrentes da exploração de xisto prescrevem em trinta anos;
- Emenda 20 do Deputado NEWTON LIMA, que altera o art. 1º para destinar exclusivamente para educação as receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos royalties e da participação especial relativas aos campos cuja

- declaração de comercialidade ocorrer a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão e de partilha de produção, e 75% dos recursos resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social;
- Emenda 21 do Deputado NEWTON LIMA, que acrescenta artigo para destinar a programas e projetos na área de ciência e tecnologia e na área de defesa nacional 10% e 5 %, respectivamente, dos recursos resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social;
 - Emenda 22 do Deputado SARNEY FILHO, que dá nova redação ao art. 1º, para determinar que as receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial relativos aos contratos celebrados sob os regimes de concessão, cessão onerosa e de partilha de produção serão destinadas à área de educação e meio ambiente, de forma gradual, ao longo de dez anos;
 - Emenda 23 do Deputado EDUARDO SCIARRA, para estabelecer que serão revistos, em até um ano, os critérios de confrontação de Estados e Municípios com poços produtores de petróleo, xisto betuminoso ou gás natural, de que trata a Lei nº. 7.525, de 22 de julho de 1986;
 - Emenda 24 do Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR, para estabelecer que 50% das receitas de que tratam os incisos I e II do art. 1º serão destinadas para a implantação da educação básica pública em tempo integral, atingindo em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 30% dos alunos da educação básica, até 2018, e cem por cento até 2023;
 - Emenda 25 do Deputado MARCOS ROGÉRIO, que inclui dois artigos para autorizar a União a celebrar contratos de prestação de serviços com a Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras para exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural, determinar que caberá à Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA gerenciar e comercializar o petróleo e o gás natural produzidos, distribuir as receitas entre os entes da Federação e determinar a aplicação dos recursos em educação;
 - Emenda 26 dos Deputados ESPERIDIÃO AMIN e MARCELO CASTRO, que inclui artigo para dar nova redação ao art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, de modo a estabelecer critérios de distribuição de royalties sob o regime de partilha de produção e que os royalties arrecadados pelos Estados e Municípios e pelo Distrito Federal deverão ser destinados, exclusivamente, para as áreas de educação e de saúde, em acréscimo ao mínimo constitucionalmente obrigatório, na forma do regulamento;
 - Emenda 27 dos Deputados ESPERIDIÃO AMIN, JÚLIO CÉSAR, HUMBERTO SOUTO e MARCELO CASTRO, que inclui o art. 4º para dar nova redação ao art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, de modo a estabelecer critérios de distribuição sob o regime de partilha de produção e que os royalties arrecadados pelos Estados e Municípios serão destinados 50% para a área de educação e de ciência e tecnologia, e 50% para a área de saúde;

- Emenda 28 do Deputado ESPERIDIÃO AMIN, que dá nova redação ao art. 2º para estabelecer que os royalties e a participação especial decorrentes da produção no horizonte geológico do Pré-Sal sob o regime de concessão e cessão onerosa além de serem destinados ao Fundo Social sejam destinados também à área da previdência social;
- Emenda 29 do Deputado ESPERIDIÃO AMIN, que inclui artigo para estabelecer que, até o exercício de 2023, a receita mensal de royalties dos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque não poderão ser inferiores àquelas verificadas nos meses correspondentes em 2012, corrigidas pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado – IGPM;
- Emenda 30 do Deputado ESPERIDIÃO AMIN, que dá nova redação ao art. 1º para destinar as receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos royalties e da participação especial relativas aos contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 sob os regimes de concessão e de partilha de produção na plataforma continental para as áreas de educação e de previdência social;
- Emenda 31 dos Deputados ESPERIDIÃO AMIN, JÚLIO CÉSAR, LUIZ ALBERTO e MARCELO CASTRO, que inclui artigo para dar nova redação ao art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, de modo a estabelecer critérios de distribuição de royalties devidos em função da produção sob o regime de partilha de produção e destinar os royalties arrecadados pelos Estados e Municípios e pelo Distrito Federal na proporção de 50% para a área de educação e 50% para as áreas de saúde e de infraestrutura;
- Emenda 32 dos Deputados MARCELO CASTRO, JÚLIO CÉSAR, HUMBERTO SOUTO e ESPERIDIÃO AMIN, que é uma emenda substitutiva global para, segundo eles, aprimorar vários dispositivos da Lei nº 12.734/2012, imprescindíveis a sua implementação, bem como assegurar a destinação de recursos para as áreas de educação, ciência e tecnologia, saúde e infraestrutura. Adicionalmente, preserva, no caso das áreas contratadas sob o regime de concessão, as participações de cada beneficiário da arrecadação dos royalties estabelecidas nessa Lei. No que tange aos critérios de distribuição de royalties para as áreas a serem contratadas pelo regime de partilha de produção, são estabelecidos critérios que destinem mais recursos para os Fundos Especiais;
- Emenda 33 dos Deputados MARCELO CASTRO, JÚLIO CÉSAR, HUMBERTO SOUTO e ESPERIDIÃO AMIN, que é uma emenda substitutiva global para destinar recursos para a educação, saúde e mobilidade urbana. Adicionalmente, determina critério de distribuição da renda do petróleo quando a lavra ocorrer na plataforma continental.

IV – SUBSTITUTIVO APROVADO NA CÂMARA NO DIA 26 DE JUNHO DE 2013

Na tramitação do PL nº 323/2007 e seus apensados, o Relator, Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO, deu especial atenção ao PL nº 5.500/2013, de autoria do Poder Executivo. Apesar de meritório, o texto original dessa proposição não representava uma

fonte relevante de recursos para a área de educação no curto prazo, conforme demonstrado neste estudo. Nesse contexto, o Relator decidiu pela apresentação de um Substitutivo com importantes mudanças em relação ao texto original.

Com relação ao PL nº 5.500/2013, o art. 1º, I, destina exclusivamente para a educação os royalties e a participação especial relativas a contratos de blocos localizados na plataforma continental, celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012.

Os blocos sob o regime de concessão dificilmente contarão com unidades estacionárias de produção antes de um período de dez anos. No caso do regime de partilha de produção, a já citada área de Libra deverá contar com unidades estacionárias de produção a partir do ano de 2019, segundo informações da Diretora-Geral da ANP.

O art 1º, II, destina 50% do retorno sobre o capital do Fundo Social exclusivamente para educação. A Tabela IV.1 mostra os recursos que poderiam ser destinados para o Fundo Social, nos termos do Projeto de Lei nº 5.500/2013. Ao longo de dez anos, R\$ 241,56 bilhões seriam destinados a esse Fundo. Chegou-se a esse valor a partir das hipóteses mencionadas a seguir.

Tabela IV.1 Recursos destinados ao Fundo Social, em bilhões de Reais, nos termos do PL nº 5.500/2013

Ano	Royalties + Participação especial (concessão)	Royalties (cessão onerosa)	Bônus* (partilha)	Excedente em óleo	Total
2013	1,60	0,00	10,00	0,00	11,6
2014	3,44	0,00	0,00	0,00	3,44
2015	5,42	0,00	10,00	0,00	15,42
2016	9,10	0,26	0,00	0,00	9,36
2017	11,28	0,80	10,00	0,00	22,08
2018	14,33	1,44	0,00	0,00	15,77
2019	18,02	2,00	10,00	6,00	36,02
2020	20,11	2,29	0,00	11,99	34,39
2021	19,61	2,29	10,00	17,99	49,89
2022	17,49	2,12	0,00	23,98	43,59
Total	120,40	11,20	50,00	59,96	241,56

* Poderá não ser destinado ao Fundo Social.

Segundo a Diretora-Geral da ANP, cada poço da área de Libra tem potencial para produção de até 25 mil barris de petróleo por dia, número que ainda é subestimado para alguns especialistas do setor⁵. Considerando-se um preço médio do barril de petróleo de US\$ 100, Libra pode gerar uma receita entre US\$ 800 bilhões a US\$ 1,2 trilhão.

Neste trabalho, supôs-se um bônus de assinatura de R\$ 10 bilhões a cada dois anos, a partir de 2013, totalizando um valor de R\$ 50 bilhões até o ano de 2022. De acordo com a Diretora-Geral da ANP, apenas o campo de Libra poderia gerar um bônus de R\$ 30 bilhões⁶. Dessa forma, consideramos razoável a estimativa de R\$ 50 bilhões de bônus nos próximos dez anos, pois segundo a própria Diretora, seria recomendável realizar licitações no Pré-Sal a cada dois anos⁷.

Os royalties e a participação especial de áreas já contratadas sob o regime de concessão, oriundos do horizonte geológico do Pré-Sal e destinados ao Fundo Social nos termos do art. 2º, poderiam chegar a R\$ 120,40 bilhões. Já os royalties do regime de cessão onerosa destinados ao Fundo Social chegariam a R\$ 11,20 bilhões.

Considerando-se um retorno sobre o capital do Fundo Social de 1% e os royalties sob o regime de partilha, cuja alíquota é 15%, os recursos que seriam destinados à educação poderiam chegar a R\$ 25,88 bilhões, conforme mostrado na Tabela IV.2.

Como no ano de 2012 o Produto Interno Bruto - PIB foi da ordem de R\$ 4,4 trilhões, o valor destinado para a área de educação ao longo de dez anos, nos termos do texto original do Projeto de Lei nº 5.500/2013, representaria apenas 0,59% do PIB de um único ano.

O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 8.035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, indica, em conformidade com o que estabelece o art. 214, VI, da Constituição Federal, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

⁵ Informação disponível no endereço eletrônico <http://oglobo.globo.com/economia/anp-preve-producao-do-pre-sal-no-campo-de-libra-partir-de-2019-8669418>. Acesso no dia 25 de junho de 2013.

⁶ Informação disponível no endereço eletrônico <http://oglobo.globo.com/economia/empresas-criticam-regras-para-pre-sal-8969623>. Acesso no dia 12 de julho de 2013.

⁷ Informação obtida no endereço eletrônico <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/04/anp-recomenda-licitacoes-do-pre-sal-cada-dois-anos.html>. Acesso no dia 12 de julho de 2013.

Tabela IV.2 Recursos destinados à educação, em bilhões de Reais, nos termos do texto original do Projeto de Lei nº 5.500/2013

Ano	Royalties (concessão)	Participação especial (concessão)	Royalties (cessão onerosa)	Royalties (partilha)	Retorno sobre o capital do Fundo Social	Total
2013	0	0	0	0	0,12	0,12
2014	0	0	0	0	0,15	0,15
2015	0	0	0	0	0,3	0,3
2016	0	0	0	0	0,4	0,4
2017	0	0	0	0	0,62	0,62
2018	0	0	0	0	0,78	0,78
2019	0	0	0	1,64	1,14	2,78
2020	0	0	0	3,29	1,49	4,78
2021	0	0	0	4,93	2	6,93
2022	0	0	0	6,57	2,45	9,02
Total	0	0	0	16,43	9,45	25,88

A proposta aprovada na Câmara prevê como meta ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (meta 20). O relatório preliminar da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE, do Senado Federal, de lavra do Senador José Pimentel, ressalta que “os recursos gerados pelo fundo (Social), especialmente no curto prazo, não equacionam a questão do financiamento do PNE. Daí ser necessário angariar recursos de novas fontes. Assim, contamos com os avanços no processo de discussão da MPV nº 592, de 2012”.

Observa-se, então, que o PL nº 5.500/2013, na forma como foi apresentado, destina baixíssimos recursos para a área de educação, em termos de PIB, nos próximos dez anos. Importa ressaltar que nesse projeto de lei não foram destinados recursos para a área de saúde.

Dessa forma, foram acatas emendas apresentadas e aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 26 de junho de 2013, e foram feitas outras alterações de modo a aumentar os recursos destinados à área de educação, assim como para a área de saúde.

A Emenda nº 35, que destina parcela dos recursos para a área de saúde, foi aprovada parcialmente nos termos do Substitutivo. Com isso, parcela das receitas petrolíferas advindas das áreas com declaração de comercialidade posterior a 3 de dezembro de 2012, seriam obrigatoriamente destinadas à área de saúde e de educação.

As Emendas nº 6 e nº 14, ao substituírem a expressão “dos recursos resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social” pela expressão “dos recursos do Fundo Social”, aprovadas integralmente, aumentariam substancialmente as receitas.

Também foi aprovada a Emenda nº 13, que substitui a expressão “relativas aos contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão e de partilha de produção” pela expressão “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, cessão onerosa e de partilha de produção”. Essa alteração também aumenta substancialmente os recursos.

A Emenda nº 8, que retira dispositivo desnecessário, também foi aprovada.

As Emendas nos 1, 5, 11, 12, 17, 20, 24 e 25 foram acolhidas parcialmente. A Emenda nº 17 merece destaque, pois ela permite que as compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural possam custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação, inclusive as relativas a pagamento de professores diretamente vinculados ao ensino público.

O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados também contempla outra importante fonte de recursos para a educação e saúde que é a participação da União, por meio da Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, em acordos de individualização da produção de reservatórios localizados na área do Pré-Sal que se estendem de áreas contratadas para áreas não contratadas.

Essa individualização é conhecida na literatura técnica como unitização e está prevista na Lei nº 12.351, nos seguintes termos:

Art. 36. A União, representada pela empresa pública referida no § 1º do art. 8º e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.

§ 1º A ANP deverá fornecer à empresa pública referida no § 1º do art. 8º todas as informações necessárias para o acordo de individualização da produção.

§ 2º O regime de exploração e produção a ser adotado nas áreas de que trata o caput independe do regime vigente nas áreas adjacentes.

A Figura IV.2 ilustra o processo de unitização. Nele, um consórcio de três empresas (A, B e C) tem o direito de explorar o reservatório que se estende por área da União a partir da formação de um novo consórcio com participação da empresa pública PPSA. Cabe a essa empresa arrecadar as receitas líquidas decorrentes da produção proporcionalmente ao percentual de óleo presente na área da União.

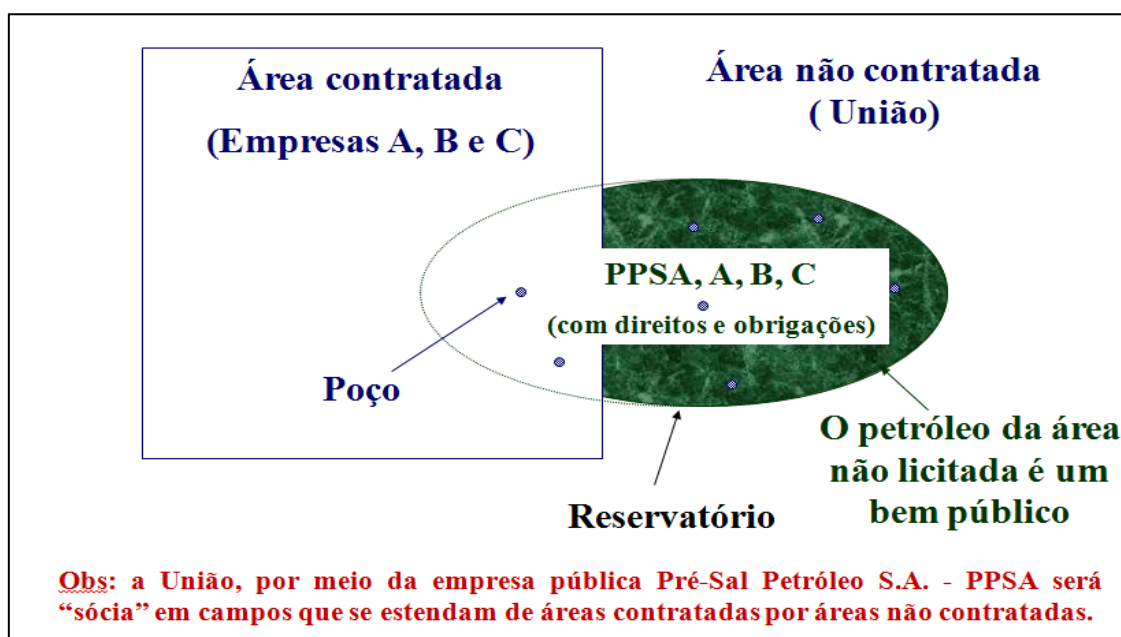


Figura IV.2 Ilustração do processo de individualização da produção ou unitização

Nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013, áreas como Carcará (40%), Lula (2%) e Júpiter (20%), entre outras, destinariam receitas diretamente para a área de educação e saúde, pois apresentam um percentual do reservatório em área da União. Incluída a individualização da produção ou um unitização dessas áreas, recursos adicionais serão destinados a essas áreas. Importa registrar que o campo de Lula está em operação sem o devido processo de unitização.

Outro importante ponto do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 foi o estabelecimento de um percentual mínimo do excedente em óleo a ser destinado à União. O art. 6º do Substitutivo estabelece que esse percentual não poderá ser inferior a 60%. Dessa forma, há uma garantia legal de destinação de significativos recursos para o Fundo Social e para essas áreas.

No regime de concessão, que vigorava com exclusividade no Brasil até a promulgação da Lei nº 12.351/2010, havia uma política pública para a participação governamental estabelecida pela legislação. A Lei nº 9.478/1997 dispunha sobre a alíquota de royalties e previa a cobrança da participação especial nos casos de campos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade.

Os critérios detalhados de pagamento da participação especial estão estabelecidos no Decreto nº 2.705/1998. Dessa forma, os concessionários e toda a sociedade brasileira sabem quais são as regras. As regras são claras e transparentes. De fato, para os casos como a área de Libra, a alíquota da participação especial pode apenas tender a 40%, o que geraria uma participação governamental muito baixa para o caso específico de Libra.

Na grande maioria dos países exportadores de petróleo, a participação governamental é, geralmente, superior a 85%. Na Noruega, o retorno governamental por barril é de cerca de 80%, o que pode gerar uma participação governamental de aproximadamente 90%.

Com a promulgação da Lei nº 12.351/2010, delimitou-se o polígono do Pré-Sal, onde as futuras licitações ocorrerão apenas sob o regime de partilha de produção. Evidentemente, existem áreas boas e áreas ruins nesse polígono.

O regime de concessão, apesar de prever uma baixa participação governamental, ajusta-se às áreas boas e às áreas ruins. Sob esse regime, a grande maioria dos campos não paga participação especial. No entanto, no caso dos campos maiores, essa participação varia de 0% a 40% da receita líquida.

No regime de partilha de produção, o excedente em óleo da União, de certa forma, substitui a participação especial do regime de concessão. Entretanto, sob o regime de partilha de produção, não existe uma política pública para a cobrança do excedente em óleo na Lei nº 12.351/2010, nem em nenhum decreto.

Tudo vai ser definido no edital. Existe uma flexibilidade total para o Poder Executivo. Isso não parece justificável. É importante que a política pública para a cobrança da participação seja estabelecida em lei e detalhada em decreto.

Com a licitação de Libra, que deverá ocorrer no próximo mês de outubro, surgiu uma situação na qual poderá ser estabelecida uma parcela do excedente em óleo mínimo para a União inferior a 60%. No caso de Libra, está sendo proposta uma parcela do excedente em óleo mínimo para a União de apenas 40%⁸.

Se no caso de Libra o excedente em óleo mínimo para a União proposto é de 40%, em outras áreas corre-se o risco de esse excedente ser muito menor e, assim, gerar uma participação governamental menor que a do regime de concessão.

O ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, afirmou que a União deveria ficar com, no mínimo, 50% dos lucros obtidos pelos consórcios na exploração de petróleo na área do pré-sal. "Mas esse número poderá ser 60%, 70% ou 80%, dependendo da disponibilidade dos investidores", destacou o ministro, após participar do Congresso da Indústria 2009, promovido pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo⁹.

Também é importante mencionar que de acordo com a Wikipedia *"Production sharing agreements (PSAs) are a common type of contract signed between a government and a resource extraction company (or group of companies) concerning how much of the resource (usually oil) extracted*

⁸ Informação disponível no endereço eletrônico http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2013/RES_5_CNPE.pdf. Acesso no dia 12 de julho de 2013.

⁹ Informação disponível no endereço eletrônico <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=584624>. Acesso no dia 12 de julho de 2013.

from the country each will receive. Production sharing agreements were first used in Bolivia in the early 1950s, although their first implementation similar to today's was in Indonesia in the 1960s. Today they are often used in the Middle East and Central Asia. In production sharing agreements the country's government awards the execution of exploration and production activities to an oil company. The oil company bears the mineral and financial risk of the initiative and explores, develops and ultimately produces the field as required. When successful, the company is permitted to use the money from produced oil to recover capital and operational expenditures, known as "cost oil". The remaining money is known as "profit oil", and is split between the government and the company, typically at a rate of about 80% for the government, 20% for the company. In some production sharing agreements, changes in international oil prices or production rate can affect the company's share of production." (grifo nosso)

Assim sendo, até que se discuta uma política pública para o excedente em óleo para a União estabelecida em lei e detalhada em decreto, a exemplo do que ocorre no regime de concessão, seria importante manter, no Substitutivo aprovado na Câmara, um excedente em óleo para a União de, no mínimo, 60%.

Pelo que tem sido divulgado na imprensa, a próxima licitação sob o regime de partilha de produção ocorrerá apenas em 2015. Haverá, então, um grande intervalo de tempo para se discutir, no Congresso Nacional, uma política pública adequada e flexível para a definição de maneira clara e transparente da parcela do excedente em óleo da União.

A Tabela IV.3 mostra uma estimativa de recursos destinados à educação e saúde, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013. Observa-se um aumento de recursos destinados à educação e à saúde, nos próximos dez anos, de R\$ 25,88 para R\$ 261,44 bilhões.

Conforme mostrado na Tabela IV.3, sob o regime de concessão, os royalties e a participação especial destinados ao Fundo Especial e os royalties e participação especial advindos de áreas cuja declaração de comercialidade ocorra a partir de 3 de dezembro de 2012 seriam de R\$ 105,64 bilhões até o ano de 2022.

Os royalties advindos das áreas sob o regime de cessão onerosa seriam de R\$ 37,33 bilhões, sendo totalmente destinados às áreas de saúde e educação.

Admitindo-se que os percentuais de 75% e 25% sejam regulamentados para o total dos recursos mostrados na Tabela IV.3, R\$ 196,08 bilhões seriam destinados para a área de educação e R\$ 65,36 bilhões para a área de saúde, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

É importante ressaltar, contudo, que a estimativa de R\$ 261,44 bilhões é conservadora. A Figura IV.3 mostra uma queda na produção no horizonte geológico do Pré-Sal, tanto no regime de concessão quanto no regime de cessão onerosa, que não deve ocorrer. Deve haver, sim, um crescimento da produção.

Tabela IV.3 Recursos destinados à educação e saúde, em bilhões de Reais, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados em 26/06/2013

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	19,61	7,62	3,29	6,74	7,74	45,00
2021	20,98	7,62	9,93	10,00	7,59	56,12
2022	20,38	7,07	6,57	13,22	7,45	54,69
Total	105,64	37,33	41,43	34,71	42,33	261,44

* Poderá não ser destinado ao Fundo Social.

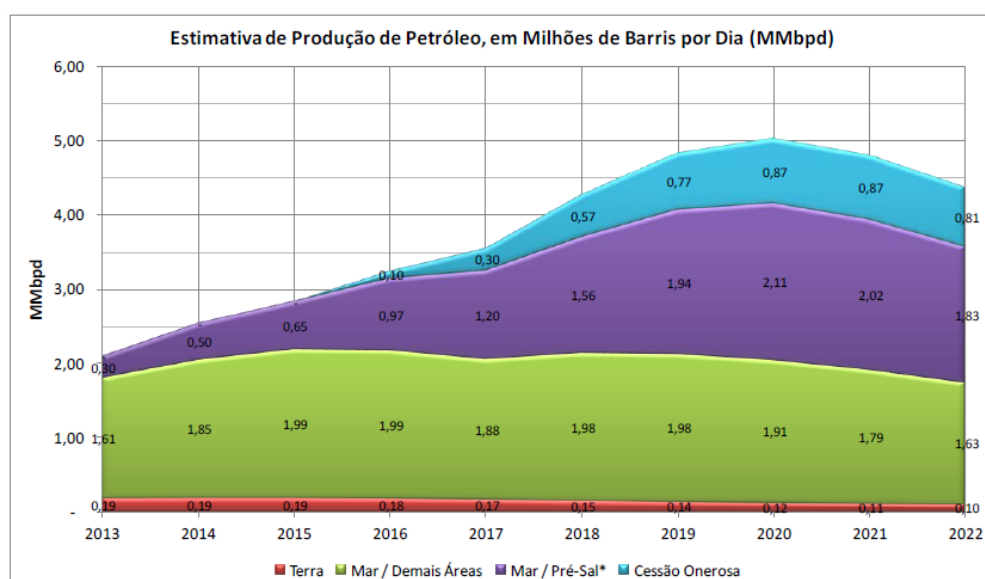


Figura IV.3 Evolução da produção de petróleo no Brasil.

Admitindo-se que a taxa de crescimento da produção nesses regimes entre os anos de 2019 e 2020 seja mantida até o ano de 2022, ter-se-ia, nesse ano, uma produção de 1,11 milhão de barris por dia no regime de cessão onerosa e de 2,5 milhões de barris por dia no regime de concessão.

Isso geraria um importante aumento nos recursos destinados às áreas de educação e saúde, conforme mostrado na Tabela IV.4.

É provável, então, que o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 proporcione um aumento dos recursos destinados para as áreas de educação e saúde de R\$ 25,88 bilhões para R\$ 279,08 bilhões, quando comparado com o texto original do PL n° 5.500/2013.

Admitindo-se que os percentuais de 75% e 25% sejam regulamentados para o total dos recursos de R\$ 279,08 bilhões, conforme mostrado na Tabela IV.4, 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 IV.4 Recursos destinados à educação e saúde, em bilhões de Reais, sem queda de produção, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26/06/2013

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

* Poderá não ser destinado ao Fundo Social.

V – SUBSTITUTIVO APROVADO NO SENADO NO DIA 2 DE JULHO DE 2013

O Substitutivo ao Projeto de Lei n° 323/2007 aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 recebeu, no Senado Federal, a identificação Projeto de Lei da Câmara - PLC n° 41/2013 e foi relatado pelo Senador EDUARDO BRAGA.

O Relator do Senado apresentou uma emenda substitutiva bastante diferente do texto aprovado na Câmara. O Substitutivo aprovado no Senado no dia 2 de julho de 2013 provocaria uma grande redução nos recursos destinados às áreas de educação e saúde. A Tabela V.1 mostra os recursos destinados a essas áreas, nos termos do texto aprovado no Senado Federal.

Há uma diferença significativa entre a expectativa do total de receitas no período de 2013 a 2022. De acordo com o texto aprovado no substitutivo do Senado, as receitas seriam de R\$ 120,98 bilhões; com o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho, as receitas seriam de R\$ 279,08 bilhões. Para fundamentar essa afirmação, passa-se, a seguir, à análise das alterações aprovadas no Senado.

Tabela V.1 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	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	1,64	0,66	16,05
2020	10,94	4,15	2,59	3,27	0,86	21,81
2021	11,59	5,29	2,92	4,91	1,16	25,87
2022	11,26	5,98	3,06	6,59	1,41	28,30
Total	65,39	20,65	13,07	16,41	5,46	120,98

As principais alterações da emenda substitutiva aprovada no Senado Federal em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados foram as seguintes:

- 1a)** com relação aos royalties e participação especial distribuídos para Estados e Municípios, 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 decorrentes de contratos de concessão em novas áreas marítimas deverão ser destinados às áreas de educação e saúde por esses entes da Federação;

- 2a)** destina apenas 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. Dessa forma, a área de saúde, no momento, receberá apenas 25% dos rendimentos do Fundo Social, valor praticamente desprezível. A área de saúde somente começará a receber maiores recursos a partir do momento que novas áreas começarem a ser declaradas comerciais;
- 3a)** 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. Dessa forma, parcela do bônus de assinatura e o excedente em óleo referentes aos contratos de partilha de produção não serão destinados às áreas de educação e saúde, a não ser pelos rendimentos;
- 4a)** 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 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. O óleo localizado na área da União é de todos os brasileiros. No entanto, a sociedade sequer sabe da sua existência. Nos termos do texto aprovado no Senado, a ANP deixa de ser obrigada a prestar essas informações, prejudicando totalmente a transparência e o direito à informação pelos cidadãos;
- 5a)** retira a garantia de se destinar, no mínimo, 60% do excedente em óleo para a União. No regime de concessão, que vigorava com exclusividade no Brasil até a promulgação da Lei nº 12.351/2010, havia uma política pública para a participação governamental estabelecida pela legislação. A Lei nº 9.478/1997 dispunha sobre a alíquota de royalties e previa a cobrança da participação especial nos casos de campos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. Os critérios detalhados de pagamento da participação especial estão estabelecidos no Decreto nº 2.705/1998. Sob esse regime, a grande maioria dos campos não paga participação especial. No entanto, no caso dos campos maiores, essa participação varia de 0% a 40% da receita líquida. No regime de partilha de produção, o excedente em óleo da União, de certa forma, substitui a participação especial do regime de concessão. Entretanto, sob o regime de partilha de produção, não existe uma política pública para a cobrança do excedente em óleo na Lei nº 12.351/2010, nem em nenhum decreto. A Figura V.1 mostra a participação governamental na renda petrolífera em vários países. Em países exportadores de petróleo, como Angola e Rússia, 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%¹⁰.

¹⁰ 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.

Em razão dessas alterações, estima-se que os recursos da educação serão reduzidos de R\$ 209,31 bilhões para R\$ 109,01 bilhões, enquanto os recursos da saúde seriam reduzidos de R\$ 69,77 bilhões para R\$ 11,97 bilhões.

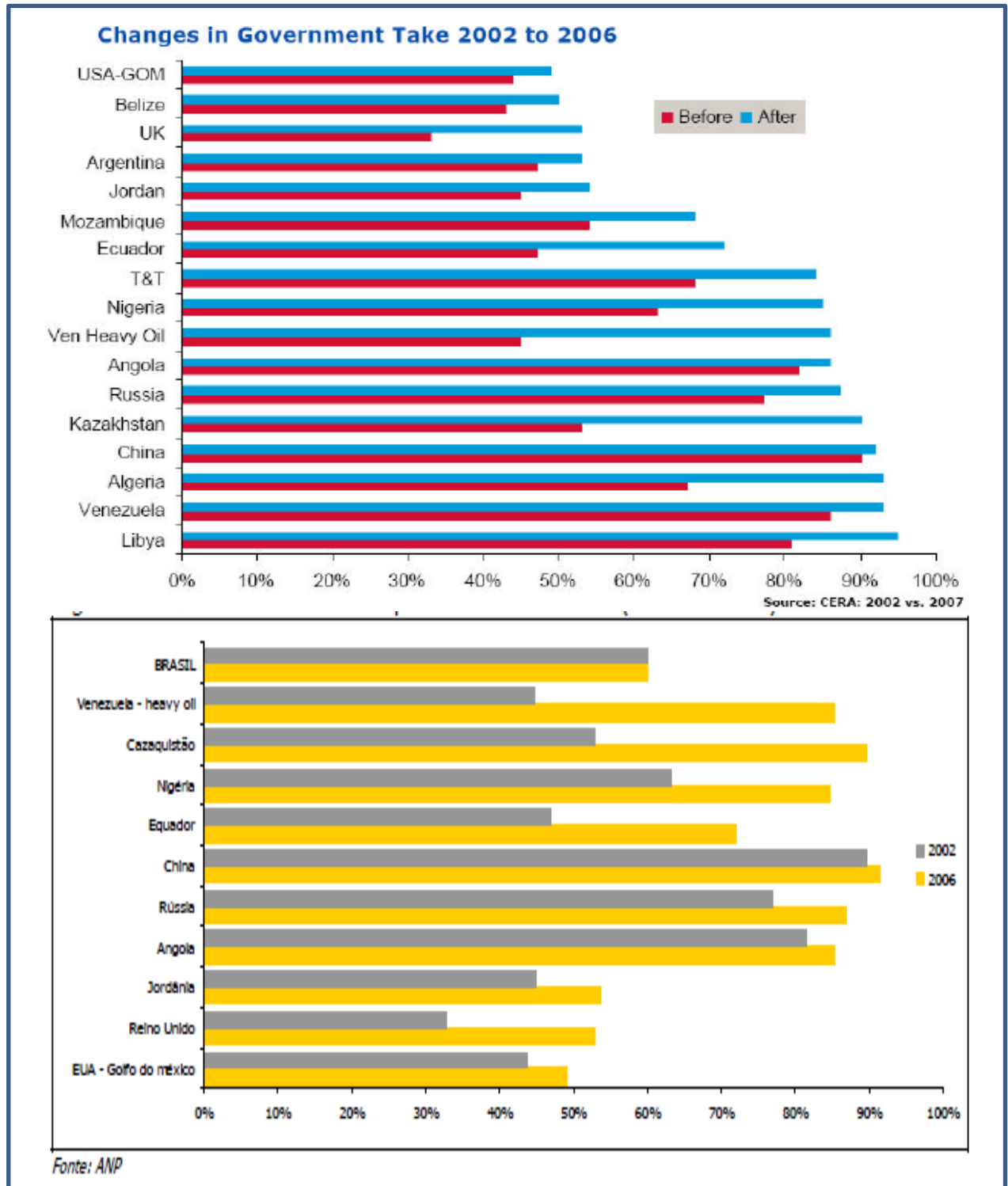


Figura V.1 Participação governamental em vários países.

VI. ANÁLISE COMPARATIVA A PARTIR DE DADOS DA ANP

A Liderança do Governo na Câmara dos Deputados enviou à Liderança do Partido Democrático Trabalhista - PDT uma planilha contendo estimativa da distribuição das participações governamentais entre os beneficiários da União, nos termos do Substitutivo ao PLC nº 41/2013 aprovado no Senado Federal no dia 2 de junho de 2013. A Tabela VI.1 mostra essas estimativas, enquanto a Tabela VI.2 mostra a desagregação das parcelas relativas à produção no mar.

Conforme mostrado na Tabela VI.1, R\$ 254,56 bilhões de participações governamentais poderão ser destinados à União em decorrência dos contratos de concessão e de cessão onerosa já celebrados. Desse total, R\$ 103,93 bilhões seriam destinados às áreas de educação e saúde, nos termos do Substitutivo aprovado no Senado Federal no dia 2 de julho de 2013.

Conforme mostrado na Tabela VI.2, a ANP estima que, sob o regime de concessão, no horizonte geológico do Pré-Sal já com declaração de comercialidade, seriam arrecadados R\$ 220,77 bilhões. Nesse mesmo horizonte geológico, em áreas sem declaração de comercialidade seriam arrecadados R\$ 80,27 bilhões. Nas demais áreas marítimas sem declaração de comercialidade, seriam arrecadados R\$ 28,84 bilhões.

Nos demais campos marítimos com produção no Pós-Sal e com comercialidade declarada antes de 3 de dezembro de 2012, seriam arrecadados R\$ 254,77 bilhões.

Sob o regime de cessão onerosa, seriam arrecadados R\$ 37,34 bilhões.

Dessa forma, o total de participações governamentais arrecadado de 2013 a 2022 em decorrência da produção na plataforma continental seria de R\$ 621,99 bilhões.

Tabela VI.1 Estimativa da Distribuição das Participações Governamentais, em bilhões de Reais, entre os beneficiários da União, nos termos do Substitutivo do Senado ao PLC nº 41/2013, elaborada pela ANP

União – Beneficiários		Marinha	MCT	MME	MMA	Fundo Social	Educação e Saúde
2013	Royalties = 5%	1,28	0,00	0,00	0,00	0,12	0,12
	Royalties > 5%	0,94	1,57	0,00	0,00	0,43	0,24
	PE	0,00	0,00	5,36	1,34	0,39	0,39
2014	Royalties = 5%	1,47	0,00	0,00	0,00	0,21	0,21
	Royalties > 5%	1,09	1,81	0,00	0,00	0,61	0,42
	PE	0,00	0,00	6,06	1,52	1,12	1,12
2015	Royalties = 5%	1,57	0,00	0,00	0,00	0,27	0,30
	Royalties > 5%	1,16	1,94	0,00	0,00	0,74	0,60
	PE	0,00	0,00	6,93	1,73	2,02	2,02
2016	Royalties = 5%	1,52	0,00	0,00	0,00	0,40	0,60
	Royalties > 5%	1,12	1,87	0,00	0,00	0,97	1,19
	PE	0,00	0,00	6,35	1,59	3,64	3,75
2017	Royalties = 5%	1,35	0,00	0,00	0,00	0,45	0,99
	Royalties > 5%	0,99	1,65	0,00	0,00	1,08	1,98
	PE	0,00	0,00	5,19	1,30	4,48	5,52
2018	Royalties = 5%	1,38	0,00	0,00	0,00	0,50	1,53
	Royalties > 5%	1,01	1,68	0,00	0,00	1,15	3,07
	PE	0,00	0,00	4,61	1,15	5,10	7,81
2019	Royalties = 5%	1,36	0,00	0,00	0,00	0,53	2,02
	Royalties > 5%	0,99	1,65	0,00	0,00	1,20	4,04
	PE	0,00	0,00	3,97	0,99	5,36	10,60
2020	Royalties = 5%	1,32	0,00	0,00	0,00	0,50	2,25
	Royalties > 5%	0,97	1,61	0,00	0,00	1,14	4,51
	PE	0,00	0,00	3,61	0,90	5,22	12,40
2021	Royalties = 5%	1,25	0,00	0,00	0,00	0,45	2,20
	Royalties > 5%	0,91	1,52	0,00	0,00	1,03	4,40
	PE	0,00	0,00	3,64	0,91	4,70	12,47
2022	Royalties = 5%	1,14	0,00	0,00	0,00	0,40	2,02
	Royalties > 5%	0,83	1,39	0,00	0,00	0,91	4,03
	PE	0,00	0,00	3,19	0,80	4,03	11,13
Total = R\$ 254,56 bilhões		23,65	16,69	48,91	12,23	49,15	103,93

Tabela VI.2 Desagregação das parcelas, em bilhões de Reais, referentes à produção no mar, elaborada pela ANP

Ano			Demais áreas (concessão)		Pré-Sal (concessão)	
	Royalties e participação especial	Cessão Onerosa	D.C. após 03/12	D.C. antes de a 03/12	D.C. após 03/12	D.C. antes de 03/12
2013	5%	0,00	0,00	6,38	0,00	1,22
	> 5%	0,00	0,00	6,29	0,00	1,21
	PE	0,00	0,00	13,05	0,00	1,57
2014	5%	0,00	0,02	7,34	0,00	2,06
	> 5%	0,00	0,02	7,26	0,00	2,06
	PE	0,00	0,00	14,83	0,00	4,50
2015	5%	0,00	0,14	7,85	0,00	2,73
	> 5%	0,00	0,14	7,76	0,00	2,72
	PE	0,00	0,00	17,01	0,00	8,10
2016	5%	0,44	0,41	7,60	0,15	3,96
	> 5%	0,44	0,41	7,46	0,15	3,95
	PE	0,00	0,22	15,59	0,00	14,55
2017	5%	1,33	0,85	6,75	0,51	4,54
	> 5%	1,33	0,85	6,61	0,51	4,53
	PE	0,00	1,90	12,70	0,18	17,92
2018	5%	2,41	1,13	6,91	1,64	4,98
	> 5%	2,41	1,13	6,71	1,64	4,97
	PE	0,00	3,21	11,29	2,21	20,38
2019	5%	3,33	1,19	6,82	2,94	5,28
	> 5%	3,33	1,19	6,62	2,94	5,27
	PE	0,00	3,27	9,72	7,20	21,43
2020	5%	3,81	1,07	6,62	3,87	5,03
	> 5%	3,81	1,07	6,44	3,87	5,02
	PE	0,00	2,77	8,86	11,58	20,90
2021	5%	3,81	0,96	6,23	3,97	4,53
	> 5%	3,81	0,96	6,08	3,97	4,53
	PE	0,00	2,31	8,92	13,24	18,78
2022	5%	3,54	0,86	5,71	3,70	3,97
	> 5%	3,54	0,86	5,55	3,70	3,97
	PE	0,00	1,90	7,81	12,30	16,11
R\$ 621,99 bilhões		37,34	28,84	254,77	80,27	220,77

5% = royalties, > 5% = royalties, PE = participação especial, D.C. = Declaração de Comercialidade

Nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013, seriam destinados diretamente para as áreas de educação e saúde os royalties e a participação especial da União, Estados e Municípios referentes a áreas marítimas que ainda não tiveram declaração de comercialidade.

Dessa forma, as parcelas de R\$ 37,34 bilhões da cessão onerosa, R\$ 28,84 bilhões das demais áreas marítimas sem declaração de comercialidade e R\$ 80,27 bilhões do horizonte geológico do Pré-Sal sem declaração de comercialidade totalizariam R\$ 146,45 bilhões a serem destinados a essas áreas.

Via Fundo Social, o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 destinaria, sem nenhuma regra de transição, metade dos royalties e da participação especial da União decorrentes do horizonte geológico do Pré-Sal em campos com comercialidade já declarada. Dessa forma, R\$ 47,54 bilhões seriam destinados às áreas de saúde e educação.

Assim sendo, seriam destinados às áreas de educação e saúde recursos de R\$ 146,45 bilhões, que acrescidos de R\$ 47,54 bilhões totalizariam R\$ 193,99 bilhões.

Observa-se, então, que apenas para as áreas já contratadas sob os regimes de concessão e cessão onerosa, o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 destina às áreas de saúde e educação R\$ 90,06 bilhões (R\$ 193,99 bilhões – R\$ 103,93 bilhões) a mais que o Substitutivo aprovado no Senado Federal no dia 2 de julho de 2013.

Essa diferença decorre do fato de o Substitutivo do Senado considerar a declaração de comercialidade como critério para destinação dos recursos apenas para a parcela da União. Com isso, os Estados e Municípios não estarão obrigados a aplicar R\$ 90,06 bilhões nas áreas de educação e saúde nos próximos dez anos.

Ressalte-se, ainda, que o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 destina adicionalmente para essas áreas R\$ 42,33 bilhões relativos à unitização e R\$ 29,98 bilhões de excedente em óleo.

Dessa forma, esse Substitutivo destina, no mínimo, R\$ 162,37 bilhões a mais para as áreas de educação e saúde que o Substitutivo aprovado no Senado.

Com relação ao excedente em óleo, como já mencionado, a área de Libra será licitada em outubro de 2013 e poderá estar produzindo a partir de 2018. Essa área é similar à de Franco e, segundo a Diretora-Geral da ANP, terão prazos similares. Franco, com volume recuperável de 3,056 bilhões de barris de petróleo, foi contratado em 2010 e contará, até 2018, com cinco unidades flutuantes de produção, estocagem e descarga - FPSOs.

Dessa forma, é razoável admitir que Libra, com volume de recuperável de 8 a 12 bilhões de barris de petróleo, possa contar com quatro FPSOs até 2022. Nesse caso, em razão do excedente em óleo, mais recursos poderiam ser destinados às áreas de educação e saúde, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013.

A Tabela IV.1 mostra que recursos de R\$ 59,96 bilhões de excedente em óleo poderão ser destinados ao Fundo Social. Metade desse valor, ou seja, R\$ 29,98 bilhões seriam destinados a essas áreas.

A diferença de R\$ 162,37 bilhões entre o Substitutivo aprovado na Câmara no dia 26 de junho e o Substitutivo aprovado no Senado no dia 2 de julho de 2013 poderia ser acrescida de royalties e da participação especial decorrentes de campos marítimos comerciais localizados no polígono do Pré-Sal, de que trata a Lei nº 12.351/2010, que produzem no Pós-Sal e dos bônus de assinatura.

De acordo com a Tabela VI.2, esses campos destinariam R\$ 1,61 bilhão para o Fundo Social. Como 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social seriam destinados às áreas de educação e saúde nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013, uma parcela de R\$ 0,81 bilhão deve ser acrescentada aos recursos de R\$ 162,37 bilhões, o que totaliza R\$ 163,18 bilhões.

Se aos recursos de R\$ 186,47 bilhões forem acrescidos R\$ 25 bilhões referentes à parcela dos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção, a diferença entre os dois Substitutivos chegaria a R\$ 188,18 bilhões.

Desse modo, a diferença inicialmente estimada de destinação de recursos para as áreas de educação e saúde entre o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 e o Substitutivo aprovado no Senado Federal no dia 2 de julho de 2013 estava na verdade subestimada, e não superestimada.

A Tabela VI.3 mostra que recursos de R\$ 237,10 bilhões poderiam ser destinados à educação e saúde, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara no dia 26 de junho de 2013, sem considerar excedente em óleo, royalties e bônus de assinatura.

Se somados o excedente em óleo de R\$ 29,98 bilhões e os royalties de R\$ 16,43 bilhões, referentes à produção na área de Libra, a destinação de recursos para as áreas de educação e saúde poderiam chegar a R\$ 283,51 bilhões.

Se metade dos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção fosse considerada, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara no dia 26 de junho de 2013, o total dos recursos destinados às áreas de educação e saúde chegariam a R\$ 308,51 bilhões.

Tabela VI.3 Recursos destinados à educação e saúde, em bilhões de Reais, nos termos do Substitutivo aprovado na Câmara no dia 26 de junho de 2013, com dados da ANP

Ano	Royalties + Participação Especial (concessão) Sem declaração de comercialidade	Royalties + Participação Especial (concessão) Com declaração de comercialidade	Royalties (cessão onerosa)	Fundo Social (demais áreas sob o regime de concessão)	Unitização	Total
	A partir de dados da ANP	A partir de dados da ANP	A partir de dados da ANP			
2013	0,00	0,76	0,00	0,09	0,29	1,14
2014	0,04	1,74	0,00	0,10	0,44	2,32
2015	0,28	2,84	0,00	0,09	0,58	3,79
2016	1,34	4,82	0,88	0,09	1,17	8,30
2017	4,80	5,84	2,66	0,09	1,31	14,70
2018	10,96	6,59	4,81	0,08	7,88	30,32
2019	18,73	6,94	6,67	0,08	7,88	40,30
2020	24,23	6,73	7,62	0,06	7,74	46,38
2021	25,41	6,05	7,62	0,06	7,59	46,73
2022	23,32	5,22	7,07	0,06	7,45	43,12
Total	109,11	47,53	37,33	0,80	42,33	237,10

Obs.: nenhuma parcela do bônus de assinatura foi destinada às áreas de educação e saúde

VII – CONCLUSÕES

O Projeto de Lei nº 5.500/2013, apensado ao PL nº 323/2007, cuja tramitação iniciou-se na Câmara dos Deputados, produziria poucos efeitos práticos em termos de destinação de recursos para a área de educação nos próximos dez anos. Nesse período, os contratos sob o regime de concessão celebrados a partir de 2013 não deverão contar com sistemas definitivos de produção e a parcela de 50% do retorno sobre o capital do Fundo Social também não deverá representar importantes recursos para essa área.

O Relator dessa matéria na Câmara dos Deputados, Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO, apresentou um Substitutivo que deu origem ao texto aprovado pelo Plenário dessa Casa no dia 26 de junho de 2013. Esse texto apresenta muitos aperfeiçoamentos em relação ao PL nº 5.500/2013 e, por isso, destina significativos recursos para as áreas de educação e saúde, aumentando a estimativa de receitas destinadas a essas áreas de R\$ 25,88 bilhões para R\$ 237,10 bilhões, sem considerar qualquer parcela do bônus de assinatura, do excedente em óleo e dos royalties sob o regime de partilha de produção.

Como é provável que a partir de 2019 comece haver a geração de excedente em óleo para a União e de royalties, o valor de R\$ 237,10 bilhões deverá aumentar para R\$ 283,51 bilhões. Com a parcela do bônus de assinatura, os recursos para as áreas de educação e saúde aumentariam para R\$ 308,51 bilhões.

No Senado Federal, o texto aprovado na Câmara dos Deputados foi relatado pelo Senador EDUARDO BRAGA, tendo sido objeto de alterações que alteraram profundamente sua estrutura. Nos termos do Substitutivo aprovado no Senado Federal, há uma redução de, pelo menos, R\$ 162,37 bilhões dos recursos destinados às áreas de educação e saúde, conforme abaixo discriminado:

- R\$ 90,06 bilhões: parcela dos Estados e Municípios a partir de dados da ANP;
- R\$ 42,33 bilhões: receitas de unitização;
- R\$ 29,98 bilhões: parcela do excedente em óleo.

Nessa redução de R\$ 162,37 bilhões, não foi considerada qualquer parcela do bônus de assinatura nem qualquer parcela de royalties e da participação especial dos reservatórios do Pós-Sal em operação comercial no polígono do Pré-Sal.

Computadas essas parcelas, a diferença de recursos destinados às áreas de educação e saúde entre o Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados no dia 26 de junho de 2013 e o Substitutivo aprovado no Senado Federal no dia 2 de julho de 2013 poderia chegar a R\$ 188,18 bilhões.

Em razão das modificações feitas no Senado Federal, a matéria volta a ser discutida na Câmara dos Deputados.