

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

RELATÓRIO FINAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 29, DE 2007

Propõe que a Câmara dos Deputados através da Comissão de Minas e Energia, exerça fiscalização sobre a atuação da Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Autor: Deputado ALEXANDRE SANTOS

Relator: Deputado BETINHO ROSADO

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. BASE LEGAL PARA COBRANÇA E DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES*

III. A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS

IV. EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES*

V. CONCLUSÕES

VI. VOTO DO RELATOR

I. INTRODUÇÃO

A Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 29, de 2007, de autoria do nobre Deputado Alexandre Santos, tem como finalidade verificar as atividades da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) relativas à inclusão, transferência e retirada de *royalties* do petróleo dos Municípios de Cachoeiras de Macacu, Silva Jardim, Guapemirim, Magé e Duque de Caxias, além de eventuais irregularidades e ilegalidades cometidas pela Agência.

A compensação financeira, também chamada de *royalty*, pela exploração de recursos naturais é o preço pago pelo empreendedor ao proprietário do recurso natural pelo direito de produzir e comercializar esse recurso.

Na maioria dos países, incluindo o Brasil, os recursos minerais pertencem ao estado, que é o responsável por gerenciar o desenvolvimento dos recursos minerais em benefício de seus cidadãos. No Brasil, o petróleo e o gás natural são propriedade da União. Assim, cabe a esse ente federativo a cobrança dos *royalties* referentes a exploração desses em nome dos cidadãos brasileiros.

A compensação financeira não é um tributo. Apesar de a definição de tributo ser uma questão conflituosa, pode-se dizer que tributos são valores cobrados para fazer face a custos do estado. *Royalties*, no entanto, não estão diretamente relacionados a esses custos. Eles devem ser cobrados como um direito de cidadania.

II- BASE LEGAL PARA COBRANÇA E DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES

A cobrança da compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural e sua repartição entre os entes da Federação decorre do disposto no § 1º art. 20 da Constituição Federal. Transcreve-se, a seguir, esse mandamento constitucional:

"Art. 20. São bens da União:

.....

§ 1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e

de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. "

Para regulamentar o disposto na Constituição Federal, a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, instituiu, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Essa Lei estabeleceu os seguintes percentuais de compensação financeira:

- até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial;
- 5% sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios. É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5%.

Inovações no setor petrolífero ocorreram a partir da aprovação da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. O art. 45 dessa Lei, que discrimina as participações governamentais, é transcrito a seguir:

“Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.”

No setor petrolífero, os *royalties* e a participação especial são as participações governamentais mais significativas em termos monetários. O texto da Lei nº 9.478 que estabelece novos critérios para determinação do valor dos *royalties* é descrito a seguir:

“Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties estabelecido no caput deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção.”

Depreende-se, então, que os royalties podem variar de 5% a 10% do valor da produção de petróleo ou gás natural.

Já a cobrança da participação especial relativa à produção de petróleo e gás natural deve atender ao disposto no art. 50 da Lei nº 9.478, conforme transcrito a seguir:

“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. (Vide Lei nº 10.261, de 2001)

§ 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.”

A Tabela II.1 mostra detalhes da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural e de recursos minerais.

O Decreto nº 1, de 7 de fevereiro de 1991, regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990. O § 1º do art. 18 desse Decreto estabelece que o percentual de 1,5% (um e meio por cento) atribuído aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, será partilhado da seguinte forma:

I - 60% (sessenta por cento) ao Município confrontante juntamente com os demais Municípios que integram a zona de produção principal, rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao Município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 (um terço) da cota deste inciso;

II - 10% (dez por cento) aos Municípios integrantes de zona de produção secundária, rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos (grifo nosso);

III - 30% (trinta por cento) aos Municípios limítrofes à zona de produção principal, rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os Municípios integrantes da zona de produção secundária.

Tabela II.1 – Compensação financeira do setor petrolífero

	<i>Royalty</i>	Participação especial
Petróleo	5% sobre o valor da produção ¹ 5% a 10% sobre o valor da produção ²	Sim Destinação: - 10% para os Municípios - 40% para os Estados - 50% para a União

¹Destino da parcela de 5%:

I - exploração em terra:

- a) 70% (setenta por cento) aos estados produtores;
- b) 20% (vinte por cento) aos municípios produtores;
- c) 10% (dez por cento) aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

II - exploração na plataforma continental: é também devida a compensação financeira de 5% quando da exploração na plataforma continental, sendo 1,5% aos estados e Distrito Federal e 0,5% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% aos municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas e 0,5% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre os estados, Territórios e municípios.

²A parcela do valor do *royalty* que exceder a 5% da produção terá a seguinte distribuição:

I - exploração em terra:

- a) 52,5% aos estados produtores;
- b) 15% aos municípios produtores;
- c) 7,5% 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% 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;

II - exploração na plataforma continental:

- a) 22,5% aos estados produtores confrontantes;
- b) 22,5% aos municípios produtores confrontantes;
- c) 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;
- d) 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- e) 7,5% para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados, Territórios e municípios;
- f) 25% 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.

O § 2º do art. 20 do Decreto nº 1 define que integram a zona de produção secundária os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.

III. A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS

O enquadramento dos municípios do Estado do Rio de Janeiro na zona de produção secundária foi alvo de várias decisões administrativas e judiciais ao longo do ano de 2007.

De janeiro a julho de 2007, o Município de Duque de Caxias estava enquadrado na zona de produção secundária. A partir de agosto, esse Município foi enquadrado na zona de produção principal, o que gerou um grande aumento nas suas receitas de *royalties*.

Também em razão desse novo enquadramento, houve um aumento nas receitas dos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro enquadrados na zona de produção secundária.

De janeiro a setembro de 2007, os Municípios de Rio das Flores, Nova Iguaçu, Vassouras, Miguel Pereira, Paty do Alferes, Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim estavam enquadrados na zona de produção secundária.

No mês de outubro de 2007, os Municípios de Rio das Flores, Nova Iguaçu, Vassouras, Miguel Pereira e Paty do Alferes deixaram de ser enquadrados na zona de produção secundária e passaram a ser enquadrados como limítrofes. Em razão disso, houve um aumento nas receitas de *royalties* dos Municípios de Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim.

Em novembro de 2007, os Municípios de Rio das Flores, Nova Iguaçu, Vassouras, Miguel Pereira e Paty do Alferes voltaram a ser

enquadrados na zona de produção secundária, o que causou uma redução na receita dos *royalties* dos outros municípios enquadrados nessa zona.

A partir de dezembro de 2007, a receita de *royalties* dos Municípios de Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim voltou a ser alta, em razão de os Municípios de Rio das Flores, Nova Iguaçu, Vassouras, Miguel Pereira e Paty do Alferes voltaram a ser enquadrados como limítrofes.

A Fig. III.1 mostra, mês a mês, as receitas de *royalties* recebidas pelos Municípios de Duque de Caxias, Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim ao longo do ano de 2007.

Os enquadramentos e desenquadramentos de municípios do Estado do Rio de Janeiro causaram, de fato, grandes oscilações nas receitas de *royalties*. No entanto, eles decorreram de ações administrativas e de decisões judiciais, não tendo sido detectados procedimentos irregulares por parte da ANP.

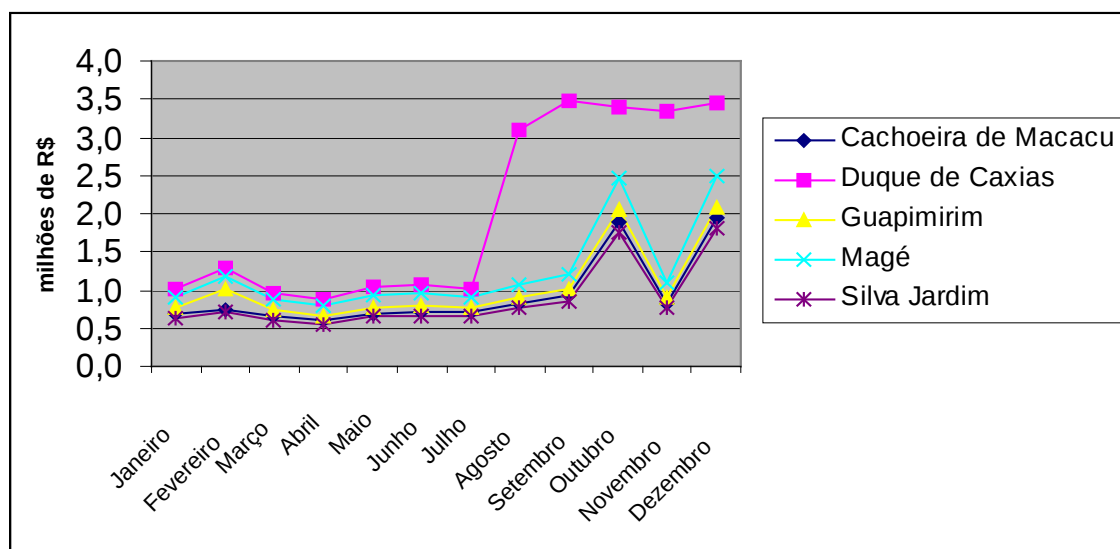


Figura III.1 – Receitas de *royalties* no ano de 2007.

De dezembro de 2007 até fevereiro de 2009, consolidaram-se, na zona de produção secundária do Estado do Rio de Janeiro, apenas os Municípios de Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim. Dessa forma, esses Municípios passaram a ter elevadas receitas de *royalties* e reduziram-se a volatilidade dos seus recebimentos.

IV. EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES

As receitas de *royalties* no Brasil aumentaram muito nos últimos anos. Entre os motivos desse aumento destacam-se:

- aprovação da Lei do Petróleo, que permitiu que a alíquota máxima dos *royalties* pudesse ser de 10%;
- aumento da produção de petróleo e gás natural, especialmente com a exploração em águas profundas;
- elevação dos preços do petróleo.

A Fig. IV.1 mostra a evolução das receitas de *royalties* de 1998 a 2008, elaborada pela ANP.

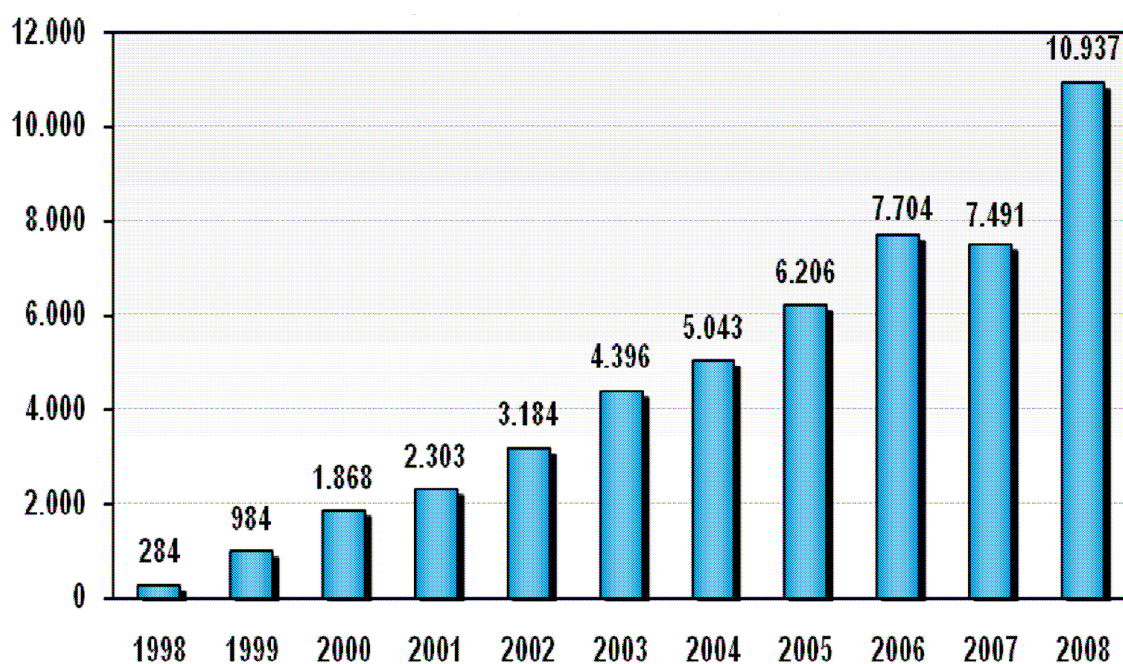


Figura IV.1 – Evolução das receitas de *royalties* no Brasil.

A pequena queda nas receitas de *royalties* ocorrida em 2007 em relação a 2006 decorreu da apreciação do real em relação ao dólar e da queda na produção do campo de Marlim, cuja alíquota de *royalty* é de 10%.

A Fig. IV.2, elaborada pela ANP, mostra a distribuição dos *royalties* entre Estados, União, Municípios e Fundo Especial. O padrão dessa distribuição vem se mantendo ao longo dos últimos anos.

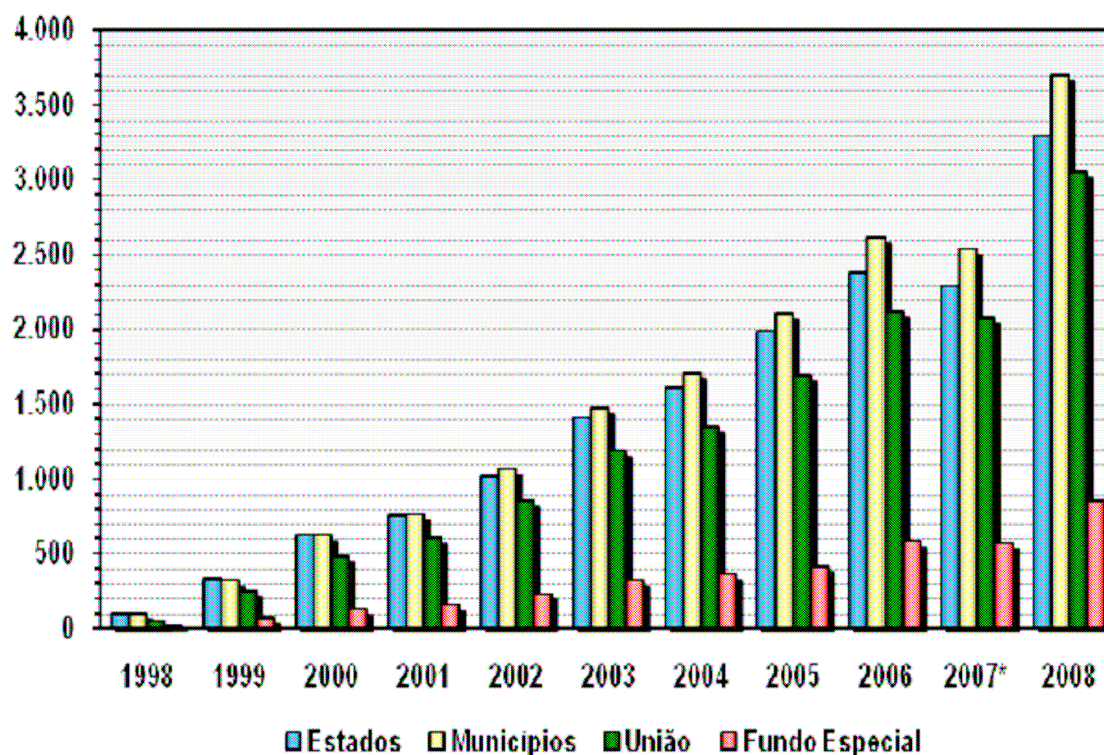


Figura IV.2 – Distribuição das receitas de *royalties* entre os entes federativos.

V. CONCLUSÕES

No ano de 2007, ocorreram grandes oscilações nas receitas de *royalties* dos Municípios de Duque de Caxias, Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim.

Os recebimentos desses Municípios foram fortemente influenciados pelos enquadramentos dos Municípios de Rio das Flores, Nova Iguaçu, Vassouras, Miguel Pereira e Paty do Alferes ora na zona de produção secundária ora na zona limítrofe. No caso do Município de Duque de Caxias, houve uma alteração do enquadramento de zona de produção secundária para zona de produção principal.

Os enquadramentos e desenquadramentos efetivados decorreram de ações administrativas e decisões judiciais, não tendo sido detectado nenhum procedimento irregular por parte da ANP.

Ao longo dos últimos anos, a evolução e distribuição dos *royalties* foi compatível com a variação dos preços do petróleo e do gás natural, com o aumento da produção e com as flutuações do câmbio.

VI. VOTO DO RELATOR

A presente Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 29, de 2007, aprovada em seu Relatório Prévio pela Comissão de Minas e Energia, devidamente fundamentada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e apoiada nos preceitos constitucionais, constitui-se instrumento de fiscalização dos atos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) relativos ao repasse de receitas de *royalties* aos Municípios de Duque de Caxias, Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim.

Em face das observações feitas e das análises procedidas neste relatório, voto pela regularidade dos procedimentos da ANP e pelo encaminhamento deste Relatório:

- à Comissão de Finanças e Tributação, para subsidiar o desempenho de suas atribuições relativas à arrecadação e fiscalização;
- à Comissão de Fiscalização e Controle, para subsidiar o desempenho de suas atribuições relativas ao acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado BETINHO ROSADO
Relator